



Miguel Xavier da Cunha Oliveira Júdice Pargana

004686

O EXERCÍCIO DA AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR

Dissertação com vista à obtenção do grau Mestre em Direito e Economia do Mar
--

Orientador:

Doutor Duarte Lynce de Faria, Professor da Faculdade de Direito da
Universidade Nova de Lisboa

Setembro de 2017

DECLARAÇÃO ANTIPLÁGIO

O autor declara que o presente trabalho é original, resultado de investigação realizada e que a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada.

MENÇÕES DIVERSAS

À Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa quero expressar os meus agradecimentos pela excelente iniciativa na criação do Mestrado em Direito e Economia do Mar, tendo eu tido o privilégio de frequentar a sua 1ª Edição.

Ao corpo docente do Mestrado em Direito e Economia do Mar os meus agradecimentos por toda a colaboração prestada ao longo do curso e pela capacidade de incutir nos alunos o interesse pelas diversas matérias que afetam os assuntos do mar.

Ao Professor Duarte Lynce de Faria o meu profundo agradecimento pelo acompanhamento da elaboração da tese e pelo profissionalismo colocado na orientação do trabalho desenvolvido.

À Marinha, entidade na qual presto serviço há quase 30 anos, devo reconhecer o mérito da permanente formação nos assuntos do mar e do desejo de continuar a servir Portugal no mar.

Finalmente, um especial agradecimento à minha mulher e às minhas filhas, que sempre me incentivaram na continuação da minha vida académica e profissional, constituindo-se como um verdadeiro farol da vida.

RESUMO

Portugal possui uma significativa área de espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, na qual existem recursos potencialmente exploráveis, e um conjunto de atividades económicas que neles se poderão realizar. Para o efeito, o exercício da autoridade do Estado no mar é essencial tendo em vista a defesa militar, a segurança no mar e a promoção do desenvolvimento do Estado.

Para o exercício da autoridade do Estado no mar torna-se necessário a edificação de um sistema de autoridade marítima, o qual, em Portugal, tem sofrido evoluções ao longo do tempo.

Assim, no presente trabalho identificam-se os espaços marítimos nacionais, desenvolve-se o conceito de autoridade marítima, apresentam-se os diversos atores do sistema, bem como são efetuadas propostas de evolução do modelo nacional.

PALAVRAS-CHAVE: autoridade marítima, espaços marítimos, sistema de autoridade, economia do mar.

ABSTRACT

Portugal owns a significant maritime zones under sovereignty and national jurisdiction, in which potentially exploitable resources exist and an amount of economic activities can be developed. For that reason, the State authority at sea is essential for the purpose of in view of military defense, maritime security and the promotion of State development.

For the exercise of the state authority at sea, it is necessary to build a system of maritime authority, which in Portugal has undergone changes over time.

Thus, the present work identifies the national maritime areas, develops the concept of maritime authority, presents the various actors of the system, as well as make proposals for the evolution of the actual national system.

KEYWORDS: maritime authority, maritime zones, authority system, economy of the sea.

INDÍCE

1.	INTRODUÇÃO	10
2.	OS ESPAÇOS MARÍTIMOS NACIONAIS.....	12
2.1	Águas Interiores	13
2.2	Mar Territorial	15
2.3	Zona Contígua	17
2.4	Zona Económica Exclusiva.....	18
2.5	Plataforma Continental	23
2.6	Área de Busca e Salvamento (SAR)	30
3.	A AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR.....	34
3.1	Conceito de autoridade.....	34
3.2	Autoridade do Estado no mar	42
3.3	Responsabilidades do Estado no mar	54
3.3.1	Defesa Militar Naval	56
3.3.2	Segurança no mar.....	61
3.3.3	A promoção do desenvolvimento do Estado, aos seus vários níveis, através da utilização dos espaços marítimos.....	68
3.4	O exercício da autoridade marítima.....	72
4.	O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA	91
4.1	Modelos.....	91
4.1.1	Espanha	94
4.1.2	França	96
4.1.3	Alemanha	98
4.1.4	Holanda	99
4.1.5	Reino Unido.....	99
4.2	O modelo português	100
4.2.1	Sistema de Autoridade Marítima	114
4.2.2	Marinha	138
4.2.3	Força Aérea	146
4.2.4	Coordenação entre as diversas entidades	147
4.3	O conhecimento situacional marítimo.....	152
4.3.1	Sistemas de Informação, Comando e Controlo.....	154
4.3.2	Sistemas de deteção, localização e identificação	159
4.3.3	Centros de Comando e Controlo.....	163
5.	Navegar rumo a um modelo mais eficaz.....	170

6. CONCLUSÕES.....	179
7. BIBLIOGRAFIA.....	182
8. INFOGRAFIA	185
ANEXO I	187
ANEXO II	188

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AIS	- <i>Automatic Identification System</i>
AMN	- Autoridade Marítima Nacional
AMP	- Área Marítima Protegida
ANCTM	- Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo
ANPC	- Autoridade Nacional de Proteção Civil
APA	- Agência Portuguesa do Ambiente
ASAE	- Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
AT	- Autoridade Tributária
CCAMN	- Conselho Consultivo da Autoridade Marítima Nacional
CCTMC	- Centro de Controlo de Tráfego Marítimo Costeiro
CCVP	- Centro de Controlo e Vigilância da Atividade da Pesca
CEDN	- Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMA	- Chefe do Estado-Maior da Armada
CGPM	- Comando-Geral da Polícia Marítima
CNCM	- Centro Nacional Coordenador Marítimo
CNUDM	- Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COMAR	- Centro de Operações da Marinha
CPA	- Código do Procedimento Administrativo
CRP	- Constituição da República Portuguesa
DGEG	- Direção-Geral de Energia e Geologia
DGM	- Direção-Geral da Marinha
DGMM	- <i>Dirección General de la Marina Mercante</i>
DGPC	- Direção-Geral do Património Cultural
DGRM	- Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DGS	- Direção-Geral da Saúde
DGSFM	- Direção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo
EAM	- Escola da Autoridade Marítima
EMEPC	- Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental
EMGFA	- Estado-Maior-General das Forças Armadas
EMSA	- Agência Europeia de Segurança Marítima
ENM	- Estratégia Nacional para o Mar

FAP	- Força Aérea Portuguesa
FEAMP	- Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FRONTEX	- Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
GAMA	- Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica
GMDSS	- Sistema Marítimo Global de Socorro e Salvamento
GNR	- Guarda Nacional Republicana
GPS	- <i>Global Positioning System</i>
IGAMAOT	- Inspeção-geral do Ambiente, do Mar, da Agricultura e da Administração do Território
IMDatE	- Integrated Maritime Data Environment
IMO	- Organização Marítima Internacional
IPMA	- Instituto Português do Mar e da Atmosfera
IPTM	- Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos
ISN	- Instituto de Socorros a Náufragos
ISPS	- <i>International Ship and Port Facility Security Code</i>
LSI	- Lei de Segurança Interna
MAOC-N	- <i>Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics</i>
MAR	- Registo Internacional de Navios da Madeira
MARPOL	- Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios
MNE	- Ministério dos Negócios Estrangeiros
MONICAP	- Sistema de Monitorização Contínua da Atividade de Pesca
MRCC	- Centro de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo
MRSC	- Subcentro de Busca e Salvamento Marítimo
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
OMS	- Organização Mundial de Saúde
PIB	- Produto Interno Bruto
PJ	- Polícia Judiciária
PM	- Polícia Marítima
PSP	- Polícia de Segurança Pública
RGC	- Regulamento geral das Capitánias
SAM	- Sistema da Autoridade Marítima
SAR	- <i>Search and Rescue</i>
SBSA	- Serviço de Busca e Salvamento Aéreo

SBSM	- Serviço de Busca e Salvamento Marítimo
SEF	- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIFICAP	- Sistema de Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca
SIOPS	- Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro
SIVICC	- Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo
SNCTM	- Sistema Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo
SOLAS	- <i>Safety of Life at Sea</i>
SRR	- <i>Search and Rescue Region</i>
STCW	- <i>Standards of Training, Certification and Watch keeping for Seafarers</i>
SUA	- <i>Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation</i>
UCC	- Unidade de Controlo Costeiro
UE	- União Europeia
UNCT	- Unidade Nacional Contra Terrorismo
UNCTE	- Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes
VAB	- Valor Acrescentado Bruto
VMS	- <i>Vessel Monitoring System</i>
VTs	- <i>Vessel Traffic Services</i>
ZEE	- Zona Económica Exclusiva

1. INTRODUÇÃO

Conforme refere Jorge Miranda, são dois os sentidos possíveis de função do Estado: como fim, tarefa ou incumbência, correspondente a certa necessidade coletiva ou a certa zona da vida social; e como atividade, com características próprias, modelo de comportamento¹.

Para o mesmo autor, a função atividade pode definir-se como um complexo ordenado de atos, destinados à prossecução de um fim ou de vários fins conexos. Consiste na atividade que o Estado desenvolve, através dos seus órgãos e agentes, com vista à realização das tarefas e incumbências que, constitucional ou legalmente, lhe cabem².

A nossa CRP, no seu artigo 9.º define as tarefas fundamentais do Estado, sendo de salientar a garantia da independência nacional, a promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo, defender a natureza e o ambiente e preservar os recursos naturais, entre outros. Na sequência destas tarefas fundamentais, caem sobre o Estado algumas obrigações, como seja a defesa e a segurança interna dos espaços sob sua responsabilidade.

A crise económica que assolou a Europa, e Portugal em particular, contribuiu para que o mar e a respetiva utilização fossem colocados em primeiro plano na agenda política.

No atual processo de extensão da Plataforma Continental estar-se-ão a definir as últimas fronteiras políticas dos países sobre os oceanos, detendo Portugal um processo em curso de expansão dos espaços marítimos nacionais, reconhecidos internacionalmente.

Por outro lado, a própria União Europeia (UE) tem igualmente aumentado as suas preocupações com o mar, tendo optado por desenvolver políticas e a definir uma estratégia marítima integrada³.

Com efeito, os espaços marítimos estão hoje sob um conjunto diversificado de riscos e ameaças, pelo que os Estados e as organizações internacionais com

¹ Cfr. Miranda, Jorge (1997). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, pág. 7 e 8.

² Cfr. Miranda, Jorge (1997). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, pág. 11.

³ Veja-se a Comunicação (2007) 575, da Comissão Europeia.

responsabilidades na matéria têm incrementado as respectivas preocupações com a segurança marítima e com o cumprimento da lei nesses espaços.

Sendo o mar uma fonte de recursos diversificados e de enorme valor, uma via de comunicação essencial para o comércio internacional e, dependendo da localização dos Estados que o exploram e controlam, uma fonte de poder estratégico, o respetivo uso provocará sempre atritos entre os diversos atores, por via de conflitos de interesse, quer sejam legítimos ou ilegítimos.

Por outro lado, importa salientar que para que um Estado possa explorar os espaços marítimos sob sua soberania ou jurisdição, tem que ter capacidade para vigiar, controlar e fiscalizar esses mesmos espaços. Deste modo, a utilização do mar por parte de um Estado está fortemente dependente da capacidade que o mesmo possui de fazer face às ameaças que se lhe deparam, impondo a sua vontade e o cumprimento da lei face a terceiros.

O controlo dos espaços marítimos visa, por um lado, incrementar a segurança marítima, não só ao nível da sua vertente *security*, mas também da *safety*⁴, e por outro, a garantia de um conhecimento das atividades que têm lugar nos diversos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição do Estado costeiro, de modo a que sejam, devidamente, salvaguardados os interesses nacionais.

Para que possam ter essa capacidade, os Estados de pequena dimensão ou de escassos recursos, optam por construir um quadro de alianças internacionais que lhes garantam um poder suficiente para fazer face às ameaças sobre os respetivos espaços. De igual modo, utilizam todos os mecanismos legais e a proteção que o ordenamento jurídico internacional lhes confere para exercer o domínio sob os seus espaços marítimos.

Porém, todos os Estados, independentemente dos maiores ou menores espaços marítimos sob a sua responsabilidade, bem como independentemente dos recursos de que possa dispor para aplicar na vigilância e fiscalização desses espaços, necessitam de desenvolver e implementar uma autoridade marítima eficaz, eficiente e conforme às normas de direito internacional aplicáveis.

Nesta conformidade, no presente trabalho pretende-se identificar quais os espaços marítimos sob os quais um Estado exerce poderes de soberania ou jurisdição, em que consistem esses poderes, o porquê da necessidade do

⁴ Durante a exposição serão explicitados estes dois conceitos.

exercício da autoridade do Estado no mar e identificar alguns dos modelos orgânicos existentes ao nível europeu. Posteriormente, pretende-se, igualmente, identificar a evolução do modelo português até à atualidade, bem como apresentar propostas de evolução que permitam a melhoria do sistema face aos objetivos definidos na estratégia nacional para o mar.

2. OS ESPAÇOS MARÍTIMOS NACIONAIS

Conforme refere Bessa Pacheco⁵, para Alfred Mahan o poder marítimo é uma expressão do poder nacional que depende da localização geográfica, da configuração da costa, da extensão do território, da dimensão da população marítima, do caráter nacional e do caráter e política dos governos.

Deste modo, é relevante para o poder nacional a extensão do território emerso bem como dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional. Mas que espaços marítimos podem ser definidos?

A definição dos espaços marítimos encontra-se nos dias de hoje internacionalmente regulada pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), assinada em *Montego Bay* em 1982, a qual entrou em vigor em 16 de novembro de 1994⁶. Relativamente a Portugal, a mesma entrou em vigor no trigésimo dia seguinte à data de depósito do respetivo instrumento de ratificação, ou seja, em 3 de dezembro de 1997, existindo já nesta data cento e vinte Estados Parte da CNUDM⁷. Foi aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de outubro de 1997.

Assim, a CNUDM prevê a existência dos seguintes espaços marítimos: Águas Interiores, Mar Territorial, Águas Arquipelágicas, Zona Contígua, Zona Económica Exclusiva, Plataforma Continental, Área e o Alto Mar.

De realçar que os espaços marítimos devem ser analisados de uma perspetiva tridimensional. Isto é, não nos devemos restringir apenas à largura e comprimentos das diversas áreas (limites horizontais), mas também uma

⁵ Cfr. Pacheco, Bessa (2014). A dimensão dos espaços marítimos de Portugal.

⁶ Nos termos do estipulado na própria Convenção a sua entrada em vigor ocorreria após doze meses sobre a data do depósito do sexagésimo instrumento de ratificação ou adesão.

⁷ Cfr. Portero, J.R. (2014). *A Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar*. Algumas notas retrospectivas no 30º aniversário da sua aprovação, página 5.

diferenciação vertical por camadas (limites verticais). Teremos, assim, espaço aéreo, superfície do mar, a coluna de água, o solo e o subsolo.

Deste modo, os espaços verticais e horizontais cruzam-se entre si, podendo neles ser desenvolvidas um conjunto muito diverso de atividades, pelo que o Estado tem que assegurar que os respetivos interesses estão a ser salvaguardados. O nível de autoridade que cada Estado pode exercer, bem como a responsabilidade que tem sobre a fiscalização e regulamentação, varia consoante o espaço marítimo em causa.

Vejamos um pouco do regime de cada um deles.

2.1 Águas Interiores

As Águas Interiores podem ser de duas espécies, constituindo-se ambas como águas territoriais marítimas: (1) as compreendidas entre as linhas da máxima preia-mar, por ocasião das marés vivas equinociais, e da baixa-mar; (2) ou entre as primeiras e as linhas de base retas (incluindo as de fecho) que tiverem sido traçadas em substituição da linha de baixa-mar.



Fonte: <http://ummundoglobal.blogspot.pt/2011/05/direito-do-mar-os-conceitos-de-aguas.html>.

As Águas Interiores da primeira espécie são essenciais para a definição da orla interior do domínio público marítimo.

Não se confundem nem com as águas fluviais e lacustres, que fazem parte das águas continentais, nem com as águas marítimas que formam o Mar Territorial. São um espaço autónomo que tem um regime próprio e diferenciado.

Conforme refere Marques Guedes⁸, os poderes reconhecidos ao Estado costeiro sobre as Águas Interiores são poderes dominiais soberanos, idênticos

⁸ Guedes, A. M. M. (1998). *Direito do Mar*, página 96.

na substância e na extensão àqueles que lhe pertencem relativamente à terra firme e às águas continentais. Logo, estamos a referir-nos a poderes exclusivos, poderes soberanos relativos a matérias como à pesca, à navegação ou ao sobrevoo.

Deste modo, porque se trata de um espaço marítimo em que existe uma extensão dos poderes continentais, não existe nas Águas Interiores o direito de passagem inofensiva como o que existe no Mar Territorial. Assim, neste espaço marítimo é sempre necessária a autorização do Estado costeiro para se efetuar a passagem. Contudo, se se tratarem de Águas Interiores resultantes do traçado de linhas de base retas ou de linhas de fecho, já a autorização de passagem não é requerida.

As linhas de base devem ser estabelecidas em conformidade com o disposto no artigo 5.º (linhas de base normal) e no artigo 7.º (linhas de base reta), ambos da CNUDM.

Em termos de direito interno, o n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, estabelece que a linha de base normal é a linha de baixa-mar ao longo da costa, representada nas cartas náuticas oficiais de maior escala. Já relativamente às linhas de base reta e às linhas de fecho, o n.º 2 do mesmo artigo remete a respetiva definição para um diploma próprio. Esse diploma é o Decreto-Lei n.º 495/85, de 29 de novembro, o qual veio redefinir as linhas de fecho e de base retas estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 47771, de 27 de junho de 1967, nas costas do continente e das ilhas dos arquipélagos da Madeira e dos Açores⁹.



Fonte: <http://www.psoem.pt/>

⁹ Sobre discordância relativamente à definição das linhas de base retas feita por Portugal, ver o relatório “Limits in the Seas”, n.º 27, de 9 de novembro de 1970, do *Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs* dos EUA.

Em Portugal as águas interiores fluviais ocupam uma área de cerca de 654 km², e incluem o rio Douro (até à Régua), a ria de Aveiro, a lagoa de Óbidos, o estuário do rio Tejo, o estuário do rio Sado, o rio Mira, o rio Arade e a ria Formosa¹⁰.

2.2 Mar Territorial

Formam o Mar Territorial as águas marítimas adjacentes à terra firme, às águas interiores ou às águas arquipelágicas, numa faixa de largura uniforme que segue, em princípio, os contornos do recorte costeiro ou as linhas de base ou de fecho estabelecidas¹¹.

Em conformidade com o disposto no artigo 3.º da CNUDM, todo o Estado tem o direito de fixar a largura do seu Mar Territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas¹², medidas a partir das linhas de base fixadas. Deste modo, o Estado costeiro é livre de fixar a largura do seu Mar Territorial, respeitando sempre o limite das 12 milhas marítimas.

No caso português, o artigo 6.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, estabelece que o limite exterior do Mar Territorial é a linha cujos pontos distam 12 milhas marítimas do ponto mais próximo das linhas de base (normal ou reta).

Em termos verticais, o limite superior é a zona de transição entre o espaço aéreo e o espaço extra-atmosférico a ele exterior¹³. Já o limite vertical inferior será o centro do globo terrestre, pelo que o subsolo do Mar Territorial se estenderá, pelo menos em termos teóricos, até ele.

Os poderes exercidos pelo Estado costeiro nas águas que formam o seu Mar Territorial são poderes de soberania. No entanto, não são tão intensos como os que são exercidos no espaço continental ou nas águas interiores. No Mar Territorial o Estado costeiro não pode opor-se, por regra, ao direito de passagem inofensiva que os navios de qualquer Estado gozam¹⁴.

¹⁰ Cfr. Pacheco, B. (2014). Perspetiva Geográfica do Mar Português.

¹¹ Cfr. Guedes, A. M. M. (1998). *Direito do Mar*, página 101.

¹² A milha marítima ou milha náutica corresponde a 1852 metros (alínea e) do artigo 4.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho).

¹³ Esta zona de transição abrangerá a mesosfera, a termosfera e a exosfera, e principia no limite da estratosfera (48 km de altitude), pelo que o sobrevoo do espaço aéreo até esta altitude carece de autorização (cfr. Guedes, A. M. M. (1998). *Direito do Mar*, página 102.

¹⁴ Cfr. artigo 17.º da CNUDM.

Por passagem inofensiva deve entender-se a navegação pelo mar territorial com o fim de atravessar esse espaço marítimo sem penetrar nas águas interiores, nem fazer escala num ancoradouro ou porto situado fora das águas interiores, ou, ainda, dirigir-se para as águas interiores ou delas sair num desses ancoradouros ou portos¹⁵. A oposição à passagem apenas pode acontecer se essa passagem for considerada prejudicial à paz, à boa ordem ou à segurança do Estado costeiro. Para tal, a CNUDM, no n.º 2 do artigo 19.º identifica atividades que são consideradas prejudiciais.

No entanto, o Estado costeiro pode estabelecer, através da adoção de leis e regulamentos, normas relativas a um conjunto de matérias aplicáveis à passagem inofensiva, visando: a segurança da navegação e regulamentação do tráfego marítimo; proteção de cabos e ductos; conservação dos recursos vivos do mar; preservação do meio ambiente e controlo da poluição; investigação marinha, prevenção das infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários; etc...¹⁶.

Por outro lado, o Estado costeiro tem igualmente o direito de se proteger contra ameaças. Assim, poderá adotar as medidas que entenda necessárias para impedir a violação das condições de admissão dos navios às suas águas interiores ou às zonas portuárias. Também pode o Estado costeiro suspender temporariamente, em determinadas áreas do seu Mar Territorial, o exercício do direito de passagem inofensiva a navios estrangeiros se considerar a medida indispensável para concretizar a sua segurança, bem como para permitir a realização de exercícios militares, utilizando armamento¹⁷.

No entanto, nos termos do disposto no artigo 27.º da CNUDM, a jurisdição penal do Estado costeiro não será exercida a bordo de navio estrangeiro que passe pelo Mar Territorial, com o fim de deter qualquer pessoa ou de realizar qualquer investigação relativamente a qualquer infração criminal cometida a bordo desse navio durante a sua passagem. A exceção a esta regra são as situações em que: (1) se a infração criminal tiver consequências para o Estado costeiro; (2) se a infração criminal for de tal natureza que possa perturbar a paz do país ou a ordem no Mar Territorial; (3) se a assistência das autoridades do

¹⁵ Cfr. artigo 18.º da CNUDM.

¹⁶ Cfr. artigo 21.º da CNUDM.

¹⁷ Cfr. artigo 25.º da CNUDM.

Estado costeiro tiver sido solicitada pelo capitão do navio ou pelo representante diplomático ou funcionário consular do Estado de bandeira; (4) ou, caso o Estado tenha que atuar para a repressão do tráfico de estupefacientes ou de substâncias psicotrópicas.

Já relativamente à jurisdição civil sobre qualquer pessoa que se encontre a bordo, o artigo 28.º da CNUDM dispõe que o Estado costeiro não deve parar ou desviar da sua rota um navio estrangeiro que passe pelo Mar Territorial.

Mas, por outro lado, o Estado costeiro também tem deveres sobre os quais está vinculado. Não pode impor a navios estrangeiros obrigações que tenham o objetivo de negar ou dificultar a passagem inofensiva, bem como fazer discriminação contra navios de um determinado Estado, ou contra navios que transportem cargas provenientes ou para determinado Estado. Paralelamente, o Estado costeiro deverá dar a devida publicidade sobre qualquer perigo para a navegação no seu Mar Territorial, de que tenha conhecimento¹⁸.

2.3 Zona Contígua

A CNUDM define a Zona Contígua no respetivo artigo 33.º, estabelecendo que a mesma se trata de uma área adjacente ao Mar Territorial, na qual o Estado costeiro pode tomar medidas de fiscalização necessárias a evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros e fiscais, de imigração ou sanitários, no seu território ou no seu Mar Territorial, bem como para reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu Mar Territorial relacionadas com as matérias anteriormente mencionadas.

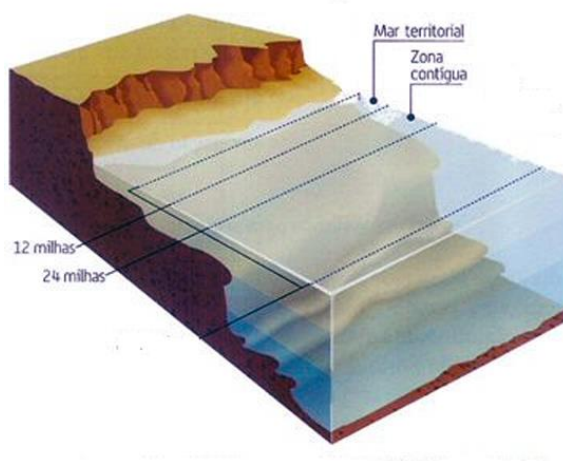
A Zona Contígua não pode estender-se para além das 24 milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do Mar Territorial¹⁹. Assim, a largura da Zona Contígua dependerá da largura que o Estado costeiro tiver fixado para o respetivo Mar Territorial. Se o Estado costeiro reivindicou 12 milhas marítimas para o seu Mar Territorial, então a sua Zona Contígua terá o máximo de 12 milhas marítimas, de modo a não ultrapassar as 24 milhas marítimas fixadas na CNUDM como limite máximo.

¹⁸ Cfr. artigo 24.º da CNUDM.

¹⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 33.º da CNUDM.

No caso português, o artigo 7.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, fixou o limite exterior da zona contígua como a linha cujos pontos distam 24 milhas marítimas do ponto mais próximo das linhas de base. Logo, uma vez que o limite exterior do Mar Territorial foi fixado nas 12 milhas marítimas, a Zona Contígua não poderia ter mais que as 12 milhas marítimas fixadas, por forma a perfazer o limite das 24 milhas marítimas imposto pela CNUDM.

A criação desta área marítima tem como objetivo permitir uma maior eficácia no combate ao contrabando e à imigração ilegal, ou para proteção sanitária do território. Por outro lado, visando a proteção das relíquias de valor histórico e arqueológico que permanecem no fundo do mar, o artigo 303.º da CNUDM veio permitir que o Estado costeiro, através da Zona Contígua, possa reivindicar e exercer, para além do Mar Territorial, a presunção de que a remoção daquelas sem a sua autorização constitui uma infração. Visa-se, assim, combater a destruição, a pilhagem e a depredação de peças de valor cultural, que possuem interesse para a comunidade no geral.



Fonte: <http://app.regiaocentro.net/sartigo/index.php?x=7033>

2.4 Zona Económica Exclusiva

A CNUDM apresenta e define a ZEE²⁰ como uma zona situada além do Mar Territorial e a este adjacente, na qual o Estado costeiro tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e no subsolo, bem como sobre atividades, visando a exploração e o

²⁰ Cfr. artigos 55.º e 56.º da CNUDM.

aproveitamento daquele espaço marítimo para fins económicos, como sejam a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos. No entanto, somos da opinião de que aqui não se trata de verdadeiros direitos de soberania, mas antes de meros direitos de fruição, de direitos atribuídos apenas para fins de exploração e aproveitamento dos recursos. Os poderes reconhecidos pela CNUDM assentam apenas nos recursos e não sobre a coluna de água ou o espaço aéreo sobrejacente que são *res communis omnium*²¹.

Por outro lado, na ZEE a CNUDM confere jurisdição visando a colocação e utilização de ilhas artificiais, instalações e estruturas, a investigação científica marinha e, ainda, a proteção e preservação do meio marinho.

Assim, o regime em vigor na ZEE apenas difere do aplicável no Alto Mar quanto à pesquisa e exploração de recursos, vivos e não vivos, sendo atribuído ao Estado costeiro um conjunto de competências específicas para o efeito.

Por exemplo, no que se refere aos recursos vivos, ao Estado costeiro compete determinar o volume máximo de capturas, por forma a assegurar a preservação da biodiversidade do meio marinho, evitando o risco de extinção de espécies piscícolas²².

Contudo, salvo se depender de modo dominante das capturas piscícolas, o Estado costeiro tem de partilhar com os demais Estados os excedentes que resultem da diferença entre a capacidade de captura da sua frota pesqueira e o volume máximo recomendável de pesca (esforço de pesca)²³. Daí existir, normalmente, a celebração de acordos de pesca, para exploração dos recursos sobranes.

Ao Estado costeiro cabe, assim: fixar o regime de concessão de licenças a pescadores, embarcações e equipamento de pesca; determinar as espécies que podem ser capturadas e fixar as quotas de captura; regular as épocas e zonas de pesca, o tipo de aparelhos e o tipo e quantidade de embarcações; fixar a idade e o tamanho dos peixes passíveis de serem capturados; indicar as informações que devem ser fornecidas pelas embarcações de pesca às autoridades nacionais; entre outros.

²¹ Isto é, coisa comum de todos.

²² Cfr. artigo 61.º da CNUDM.

²³ Cfr. artigo 62.º da CNUDM.

Neste sentido, para que faça cumprir as leis e regulamentos que regulam as atividades na ZEE, no âmbito dos seus direitos de soberania de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos, o Estado costeiro possui o direito de visita, de inspeção e de apresamento²⁴.

Na ZEE, os direitos de simples jurisdição e fiscalização do Estado costeiro restringem-se à construção, operação e utilização, por si ou por terceiros, de ilhas artificiais, e ainda relativamente a matérias de investigação científica marinha e de proteção e preservação do meio marinho²⁵.

A jurisdição relativamente às ilhas artificiais, instalações ou estruturas, compreende, entre outros, poderes de caráter fiscal, alfandegário, sanitário, de segurança e de imigração, bem como o de definir uma zona de segurança em seu redor, para efeitos de salvaguarda da navegação²⁶.

Em matéria de investigação científica marinha na ZEE, os Estados costeiros têm o direito de regulamentar, autorizar e realizar investigação²⁷. Logo, só podem existir operações de investigação marinha com o consentimento do Estado costeiro²⁸.

Já em sede de proteção e preservação do meio marinho os Estados costeiros devem adotar leis e regulamentos para prevenir e reduzir a poluição do meio marinho por alijamento²⁹. Assim, o alijamento só deve ocorrer após autorização do Estado costeiro, tendo este o direito de controlar e regular tal alijamento, depois de ter examinado devidamente o pedido efetuado³⁰.

²⁴ Cfr. artigo 73.º da CNUDM.

²⁵ Cfr. artigo 56.º da CNUDM.

²⁶ Cfr. artigo 60.º da CNUDM.

²⁷ Cfr. artigo 246.º da CNUDM.

²⁸ Por regra, os Estados costeiros devem dar o seu consentimento a outros Estados ou a organizações internacionais para que executem projetos de investigação científica marinha na sua ZEE, caso a mesma se destine a fins pacíficos e com o propósito de aumentar o conhecimento científico do meio marinho em benefício de toda a humanidade. No entanto, os Estados costeiros poderão, discricionariamente, recusar-se a dar o seu consentimento à realização de um projeto científico na sua ZEE, se o projeto tiver uma influência direta na exploração e aproveitamento dos recursos naturais, se implicar perfurações na plataforma continental e a utilização de explosivos ou a introdução de substâncias nocivas no meio marinho, se implicar a construção ou a utilização de ilhas artificiais, ou ainda se o Estado pretendente não tiver prestado informação relativo a um projeto anterior (cfr. artigo 246.º da CNUDM).

²⁹ Alijamento significa qualquer lançamento deliberado ao mar de detritos e outras matérias, a partir de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções, bem como qualquer afundamento de embarcações, aeronaves, plataformas ou outras construções de forma deliberada no mar (cfr. alínea 5, do n.º 1, do artigo 1.º da CNUDM).

³⁰ Cfr. artigo 210.º da CNUDM.

Por outro lado, devem igualmente os Estados costeiros prevenir, reduzir e controlar a poluição marinha proveniente de embarcações e adotar, quando apropriado, sistemas de fixação de tráfego destinados a minimizar o risco de acidentes que possam causar poluição³¹.

Da mesma forma, os Estados costeiros têm o direito de tomar todas as medidas para além do seu Mar Territorial, proporcionais ao dano efetivo ou potencial, a fim de protegerem o respetivo litoral ou interesses conexos, incluindo a pesca, contra a poluição resultante de um acidente marítimo^{32 33}. Pensemos no acidente ocorrido no dia 13 de novembro de 2002 com o petroleiro “Prestige”, de 243 metros, transportando 77 000 toneladas de fuel, e que sofreu um rombo no casco ao largo do Cabo Finisterra, acabando por afundar-se no dia 19 de novembro, a cerca de 240 km a oeste de Vigo, deixando uma enorme mancha de fuel. Portugal impediu que este navio entrasse na sua ZEE.

É importante realçar que os direitos dos Estados costeiros sobre a ZEE não englobam o leito e o subsolo da zona. Conforme se verá seguidamente, os direitos do Estado costeiro sobre estas áreas não lhe assistem a título de detentor da ZEE, mas sim por ser titular de direitos soberanos sobre a Plataforma Continental.

Deste modo, para efeitos de aplicação do regime jurídico da ZEE apenas é relevante a coluna de água subjacente e os recursos vivos e não vivos nela existentes.

Em conformidade com o disposto no artigo 57.º da CNUDM, a ZEE não se estenderá para além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial. Logo, se o Estado costeiro definir um Mar Territorial de 12 milhas marítimas, a ZEE terá no máximo 188 milhas marítimas.

³¹ Cfr. artigo 211.º da CNUDM.

³² Cfr. artigo 221.º da CNUDM.

³³ Como exemplos de acidentes marítimos podemos ter o abalroamento, o encalhe ou outro incidente de navegação, ou ainda o acontecimento a bordo de um navio, de que resultem danos materiais ou a ameaça iminente de danos materiais ao navio ou à respetiva carga.



Fonte: <http://imbd1945.blogspot.pt/2011/03/zona-economica-exclusiva-de-espaco.html>

No caso português, o artigo 8.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, fixou o limite exterior da ZEE como a linha cujos pontos distam 200 milhas náuticas do ponto mais próximo das linhas de base.

Isto faz com que a ZEE portuguesa tenha uma área aproximada de 1.700.000 km², o que equivale a cerca de 18 vezes a dimensão do território continental. Podemos dividir a nossa ZEE em 3 subáreas, sendo a maior delas a dos Açores, com quase 931.000 km² (mais de metade do total da nossa ZEE), seguida da área da Madeira, com cerca de 442.000 km², e do Continente, que não excede os cerca de 315.000 km² de área³⁴.

Conforme se pode constatar da leitura do quadro infra, Portugal possui a 3.ª maior ZEE da União Europeia (atrás da França e do Reino Unido) e a 11.ª do mundo, o que corresponde a 1,25% de toda a área oceânica sob jurisdição de países.

País ZEE + Águas Territoriais	
Estados Unidos	11.351.000 Km ²
França	11.035.000 Km ²
Austrália	8 148 250 Km ²
Rússia	7.566.673 Km ²
Canadá	5.599.077 Km ²
Japão	4.479.358 Km ²
Nova Zelândia	4.083.744 Km ²

³⁴ Cfr. Guedes, A. M. M. (1998). *Direito do Mar*, página 177.

Reino Unido	3.973.760 Km ²
Brasil	3.660.955 Km ²
Chile	2.017.717 Km ²
Portugal	1.727.408 Km²
Índia	1.641.514 Km ²
Madagáscar	1.225.259 Km ²
Argentina	1.159.063 Km ²
China	877.019 Km ²

Fonte: <http://exploracaomaritima-12c-ap.blogspot.pt/2011/05/zonas-economicas-exclusivas.html>

Esta enorme ZEE representa um grande potencial económico para o país, face aos recursos vivos e não vivos explorados e ao tráfego marítimo internacional que o atravessa, mas sobretudo se forem considerados os recursos ainda não explorados.

Contudo, a existência de uma ZEE nacional representa, igualmente, uma enorme responsabilidade para o país uma vez que tem que fazer face à preservação e à segurança de tão extensa área marítima, cumprindo com as obrigações do Estado costeiro.

2.5 Plataforma Continental

A Plataforma Continental, em termos físicos, corresponde à planície submersa adjacente ao território dos Estados. Na realidade, na maioria dos casos, o território imerso contíguo à costa dos Estados não desce imediatamente de uma forma abrupta atingindo grandes profundidades. Efetivamente, existe uma zona em que a menor profundidade do fundo é relativamente constante, a qual constitui a plataforma³⁵.

Conforme refere Breuil, citado por Marisa Ferrão³⁶, a plataforma continental é a “*parte de um continente que se prolonga em declive suave sob um oceano ou um mar, até à profundidade de 200 metros*”.

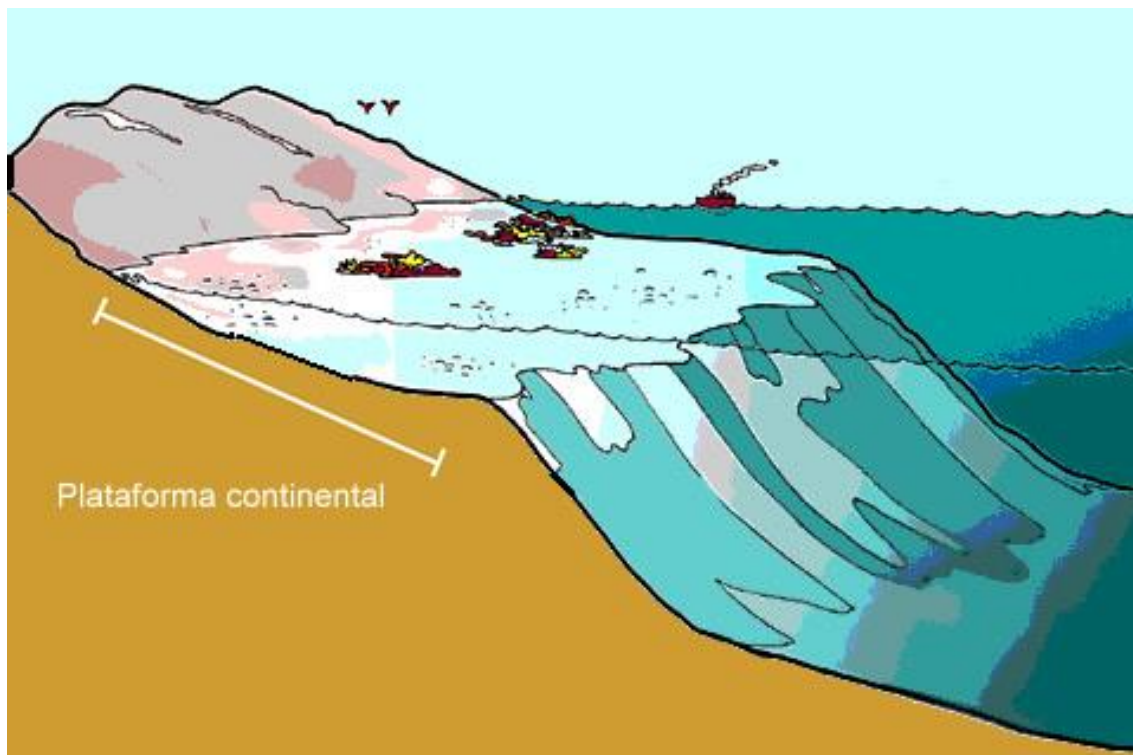
Enquanto a profundidade da plataforma continental vai até cerca de 200 metros, a dos grandes fundos marinhos poderá rondar os cerca de 4.000 metros.

Em termos de extensão, a plataforma também pode ser muito variável. Desde zonas do planeta em que a mesma chega a atingir as 270 milhas náuticas

³⁵ Cfr. Ferrão, M.C. (2009). *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*, página 31.

³⁶ Cfr. Ferrão, M.C. (2009). *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*, página 31.

(Argentina e Austrália), como noutras em que praticamente não existe (Riviera Francesa)³⁷.



Fonte: <http://www.infoescola.com/oceanografia/plataforma-continental/>

A CNUDM fixou, pela primeira vez, os limites exteriores da Plataforma Continental. Assim, o respetivo artigo 76.º estipula que a Plataforma Continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das águas submarinas que se estendem para além do seu Mar Territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou, caso este não atinja a distância de 200 milhas marítimas, a contar das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial, a plataforma irá até esta distância³⁸.

Assim, a CNUDM adotou uma definição de plataforma mais abrangente do que o sentido meramente físico anteriormente mencionado. Logo, existem hoje duas formas distintas para estabelecer os limites exteriores da Plataforma Continental:

³⁷ Cfr. Ferrão, M.C. (2009). *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*, página 31 e 32.

³⁸ Cfr. o n.º 1 do artigo 76.º da CNUDM.

- a) Até 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a extensão do Mar Territorial, independentemente de em termos físicos existir ou não plataforma – conceito jurídico;
- b) Para lá das 200 milhas marítimas, caso a plataforma continental existir em termos físicos para além desta distância, devendo nesta situação os limites exteriores ser estabelecidos com base nas regras previstas no artigo 76.º da CNUDM – conceito físico.

Pode-se, assim, concluir que todo o Estado costeiro tem direito a uma Plataforma Continental, a qual, no mínimo, se estende até às 200 milhas marítimas a contar das linhas de base a partir das quais se mede a largura do Mar Territorial. No entanto, a Plataforma Continental pode ir mais além do que as 200 milhas marítimas, caso o território submerso adjacente à plataforma continental se estenda para lá dessa distância.

Do que ficou referido, facilmente se percebe que a definição de Plataforma Continental constante da CNUDM (conceito jurídico) não coincide com o seu conceito físico. Se até às 200 milhas marítimas os conceitos não estão relacionados, já para além daquela distância, embora juridicamente a Plataforma Continental apenas exista se em termos físicos também tiver lugar, o que releva para o cálculo dos respetivos limites é toda a margem continental³⁹ e não apenas a planície a que se refere estritamente o sentido físico⁴⁰.



Fonte: <http://pt.slideshare.net/susybarreiros/pesca-13047543>

³⁹ Que inclui a planície, o talude continental e a elevação continental.

⁴⁰ Cfr. Ferrão, M.C. (2009). *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*, página 49.

Nestes termos, com a CNUDM, a Plataforma Continental passou a coincidir com a margem continental, o que constitui um aumento significativo dos territórios submarinos passíveis de serem sujeitos a poderes dos Estados costeiros. Conforme refere Marisa Ferrão, “*enquanto a plataforma continental em sentido físico (ou seja, apenas a planície) corresponde a 7% do espaço dos oceanos, a margem continental corresponde a 21%*”⁴¹.

Contudo, a CNUDM veio impor um limite absoluto para a Plataforma Continental. Assim, o n.º 5 do respetivo artigo 76.º vem definir que, regra geral, os limites da plataforma devem estar situados a uma distância que não exceda as 350 milhas marítimas da linha de base a partir da qual se mede a largura do Mar Territorial, ou, caso seja inferior, uma distância que não exceda as 100 milhas marítimas da isóbata⁴² de 2.500 metros.

Ficou, assim, expresso na CNUDM a possibilidade da existência de um processo de extensão da Plataforma Continental. Para o efeito, foi criada a Comissão de Limites da Plataforma Continental⁴³, devendo os Estados costeiros submeter-lhe as informações sobre os limites da Plataforma Continental⁴⁴. A presente comissão emite recomendações sobre as delimitações da Plataforma Continental reclamadas pelos diversos países, as quais se tornam obrigatórias, levando ao reconhecimento internacional sobre esses espaços.

Com base neste regime jurídico, a Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, estabeleceu, no seu artigo 8.º que “*o limite exterior da plataforma continental é a linha cujos pontos definem o bordo exterior da margem continental ou a linha cujos pontos distam 200 milhas náuticas do ponto mais próximo das linhas de base, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância*”. Ou seja, o regime jurídico nacional também estabeleceu a possibilidade de a Plataforma Continental se estender para além das 200 milhas marítimas, em conformidade com a respetiva margem continental.

Face a essa possibilidade de extensão da Plataforma Continental, Portugal desenvolveu estudos geológicos visando o eventual alargamento para além das

⁴¹ Cfr. Ferrão, M.C. (2009). *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*, página 51.

⁴² Isóbata é uma curva que é usada em cartas náuticas para representar o mapeamento dos pontos de igual profundidade.

⁴³ Ver Anexo II da CNUDM.

⁴⁴ Cfr. n.º 8 e 9 do artigo 76.º da CNUDM.

200 milhas. As condições de delimitação da Plataforma Continental para além das 200 milhas estão dependentes da verificação de um conjunto diverso de fatores geodésicos (distâncias), geológicos (espessura de sedimentos e continuidade geológica do fundo marinho) e hidrográficos (profundidade e declive do fundo).

Em conformidade com o artigo 4.º do Anexo II da CNUDM, os Estados costeiros tinham até 10 anos para entregar na Comissão de Limites da Plataforma Continental a informação relativa à respetiva Plataforma Continental. Como a CNUDM foi ratificada por Portugal em 1997, até 2007 a proposta nacional de extensão da Plataforma Continental teria que ser entregue⁴⁵.

Para o efeito, em 1999 foi criada a Comissão Interministerial da Plataforma Continental⁴⁶, tendo-lhe sucedido em 2005 a Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental (EMEPC)⁴⁷. Após os estudos efetuados, Portugal procedeu em 11 de maio de 2009 à entrega junto da Comissão de Limites da Plataforma Continental da proposta relativa ao limite exterior da plataforma continental portuguesa para além das 200 milhas⁴⁸.

Caso a Plataforma continental seja estendida a sua dimensão será cerca de 41 vezes maior que o território nacional. A área do conjunto da plataforma continental com o mar territorial e as águas interiores corresponde a 88% do território continental da UE.

Mas porquê proceder-se à extensão da plataforma?

Dispõe o n.º 1 do artigo 77.º da CNUDM que “*o Estado costeiro exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental para efeitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais*”⁴⁹.

⁴⁵ No entanto, na sequência da publicação, em 1999, de orientações técnico-científicas para a extensão da plataforma continental, o prazo foi ampliado em 2 anos (cfr. Pacheco, B. (2013). A Plataforma Continental).

⁴⁶ Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/98, de 10 de julho.

⁴⁷ A EMEPC foi criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/2005, de 17 de janeiro. O mandato da EMEPC foi sucessivamente prorrogado pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 26/2006, de 14 de março, n.º 55/2007, de 4 de abril, n.º 32/2009, de 16 de abril e n.º 3/2011, de 12 de janeiro, conjuntamente com o Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro (artigo 34.º, ponto 4, alínea h) e Decreto-Lei n.º 18/2014, de 4 de fevereiro (artigo 2.º, alínea p). Atualmente, a EMEPC rege-se pelo disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-A/2016, de 28 de dezembro.

⁴⁸ A defesa da proposta nacional de extensão irá ter início, junto da respetiva Subcomissão criada para o efeito, no presente ano de 2017. Após a emissão de recomendações por esta comissão, com o reconhecimento e a publicação do limite exterior, ficará concluído o processo.

⁴⁹ Recursos vivos e não vivos, uma vez que o n.º 4 do artigo 77.º da CNUM dispõe que “os recursos naturais a que se referem as disposições da presente parte são os recursos minerais e

Por outro lado o n.º 2 do mesmo artigo dispõe que esses direitos “são exclusivos no sentido de que, se o Estado costeiro não explora a plataforma continental ou não aproveita os recursos naturais da mesma, ninguém pode empreender essas atividades sem o expresse consentimento desse Estado”.

Dispõe o artigo 81.º da CNUDM que o Estado costeiro terá o direito exclusivo de autorizar e regulamentar as perfurações na sua plataforma continental, independentemente dos fins a que as mesmas se destinem.

Da mesma forma, o artigo 246.º da CNUDM estabelece que os Estados costeiros, no exercício da sua jurisdição, têm o direito de regulamentar, autorizar e realizar investigação científica marinha na sua ZEE e Plataforma Continental. Assim, só pode existir investigação científica marinha com o consentimento do Estado costeiro⁵⁰.

Logo, se o Estado costeiro possui direitos de soberania, essencialmente económica, relativamente à exploração do solo e subsolo marinho, bem como direitos de jurisdição no que se refere à investigação científica nela exercida, isto significa que existe um elevado interesse na exploração dos diversos recursos, pois o Estado costeiro fica com os direitos sobre a extração de minérios e hidrocarbonetos, ou de outros recursos ali existentes.

No caso português, no solo e subsolo pertencentes quer à ZEE quer ao espaço que se está a reclamar para a extensão da plataforma, existe um elevado número de montes submarinos e de fontes hidrotermais⁵¹. Os primeiros são relevantes no âmbito da biodiversidade marinha, enquanto os segundos são importantes para a investigação biológica e genética. No que concerne aos recursos não vivos, neste espaço existe a expectativa de extração de diversos minerais tais como o ouro, o estanho, diversos metais pesados, nódulos e crostas polimetálicas, sulfuretos e fosforitos, para além dos hidrocarbonetos (petróleo) e hidratos de metano (gás). Já no que diz respeito aos recursos vivos

outros recursos não vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo ou só podem mover-se em constante contacto físico com esse leito ou subsolo”.

⁵⁰ Embora na própria CNUDM se estabeleça que os Estados costeiros em circunstâncias normais devem dar o seu consentimento, a outros Estados ou a organizações internacionais competentes, para que executem projetos de investigação.

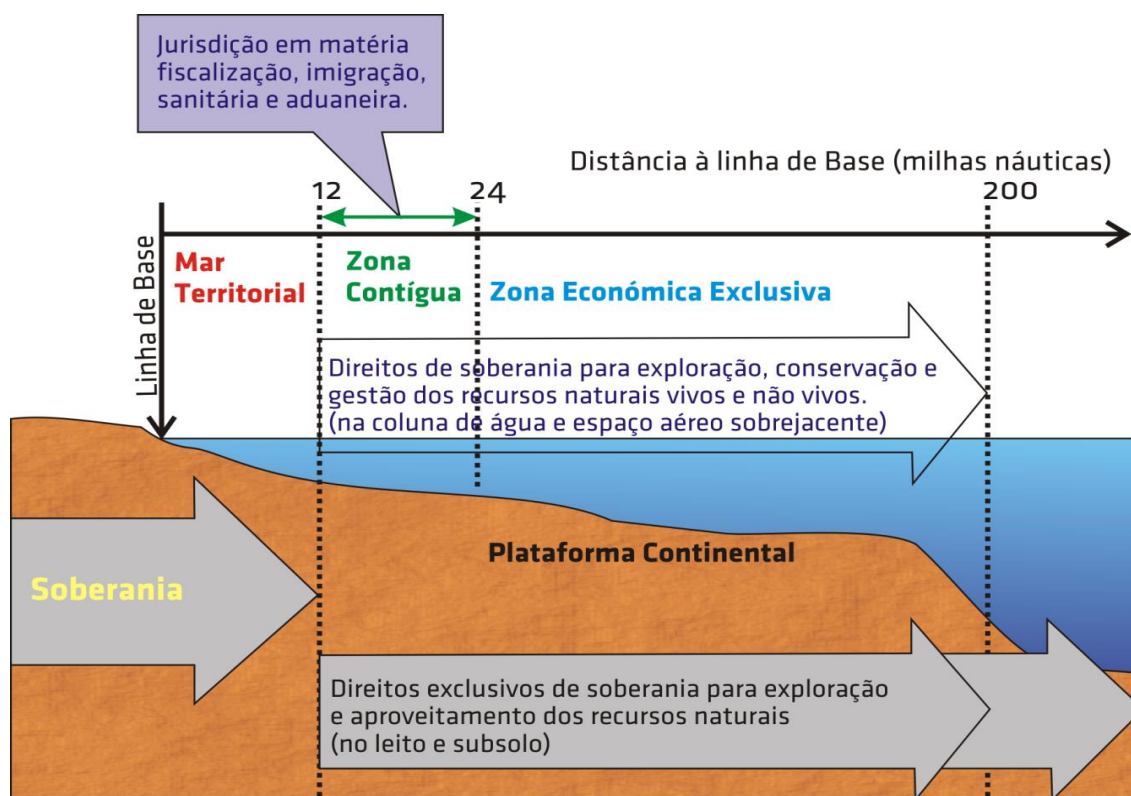
⁵¹ As fontes hidrotermais são escapes de gases e minerais vindos do subsolo, expelidos do fundo marinho com uma elevada pressão e temperatura. A acumulação dos minerais expelidos vai formando chaminés (cfr. Pacheco, B. (2013). A Plataforma Continental).

existirá sempre a expectativa de se proceder ao desenvolvimento de investigação para a exploração de novos biomateriais que permitam beneficiar a indústria farmacêutica, a medicina e a cosmética⁵².

Quanto maior for a área marítima nacional, maior será a probabilidade de Portugal aí encontrar recursos que permitam a exploração económica.

Mas, há semelhança do que acontece noutros espaços marítimos, também sobre a Plataforma Continental o Estado costeiro tem obrigações. Assim, caso o Estado costeiro proceda ao aproveitamento dos recursos não vivos para além das 200 milhas, deve efetuar pagamentos à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos⁵³, em conformidade com as normas constantes do artigo 82.º da CNUDM.

Em resumo, o esquema seguinte sintetiza os direitos dos Estados costeiros sobre os diversos espaços:



⁵² Cfr. Pacheco, B. (2013). A Plataforma Continental.

⁵³ A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos é uma organização criada no âmbito da CNUDM através da qual os Estados parte da convenção atuam no exercício dos direitos sobre a área. Esta entidade atua em nome da humanidade. Está regulada nos artigos 156.º e seguintes da CNUDM.

2.6 Área de Busca e Salvamento (SAR)

Para além destes espaços marítimos definidos na CNUDM, um outro espaço existe com relevância para o nosso tema. Conforme se dispõe no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de junho, o disposto naquela lei não prejudica os poderes exercidos pelo Estado Português nas zonas marítimas de Estados terceiros ou em zonas marítimas específicas, nos termos definidos no direito internacional.

Desde logo, o n.º 2 do artigo 98.º da CNUDM estipula que todo o Estado costeiro deve promover o estabelecimento, o funcionamento e a manutenção de um adequado e eficaz serviço de busca e salvamento para garantir a segurança marítima e aérea. Estipula, igualmente, o dever de cooperação com Estados vizinhos, por meio de ajustes regionais de cooperação mútua, por forma a garantir a segurança marítima.

No entanto, no âmbito das responsabilidades de busca e salvamento marítimo foi estabelecida, em 1979, uma Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo⁵⁴, a qual impõe que as partes contratantes deverão participar na prestação dos serviços de busca e salvamento, para assegurar que seja prestado auxílio a qualquer pessoa que se encontre em perigo no mar.

Os espaços marítimos mundiais neste âmbito estão divididos em 11 grandes áreas. A nível operacional, a divisão de responsabilidades de busca e salvamento marítimo é feita através da definição de regiões de busca e salvamento (SRR – Search and Rescue Region), as quais se podem dividir em sub-regiões.

Estas SRR foram voluntariamente assumidas pelos diversos países, pelo que podem existir zonas do globo em que existe sobreposição de países responsáveis pelas operações, ou o inverso, isto é, a existência de zonas onde a busca e salvamento não é assegurada por nenhum país.

Deste modo, fruto do convencionado em tratado internacional relativo à busca e salvamento no mar, foram atribuídas a Portugal duas regiões SAR⁵⁵, com uma área total conjunta de 5.792.740 km². A área SAR portuguesa está definida no

⁵⁴ Ratificada pelo Decreto n.º 32/85, de 16 de agosto.

⁵⁵ *Search and Rescue*.

reconhecidas. Ele compreende também as águas fluviais e lacustres nele integradas e parte das que se interpõem entre ele e território alheio (como no caso do Rio Minho e do Rio Guadiana), bem como, quando banhado pelo mar, pelas águas interiores e o mar territorial. No caso das mencionadas águas territoriais, sejam elas continentais ou marítimas⁵⁶, todas incluem no território a respetiva camada aérea sobrejacente, a coluna hídrica subjacente e o leito e subsolo que lhe corresponde⁵⁷.

O elemento espacial do Estado consiste no domínio geográfico em que o poder do Estado faz sentido e é exercido, o qual se denomina de território. Este território estadual pode-se dividir em 3 modalidades: o espaço terrestre, o espaço marítimo e o espaço aéreo⁵⁸.

Em conformidade com o disposto no artigo 5.º da CRP, “*Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira*”. Estabelece ainda que “*a lei define a extensão e o limite das águas territoriais, a zona económica exclusiva e os direitos de Portugal aos fundos marinhos contíguos*”.

Não se preocupando a CRP com uma descrição pormenorizada das várias dimensões do território português, não deixou de expressamente incluir no território nacional o espaço marítimo para além do espaço terrestre⁵⁹.

A lei que define a extensão das zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional é a já mencionada Lei n.º 34/2006, de 28 de julho. No respetivo artigo 2.º é estabelecido que são zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional as águas interiores, o mar territorial, a zona contígua, a zona económica exclusiva e a plataforma continental⁶⁰.

⁵⁶ O conjunto formado pelas águas continentais e pelas águas marítimas constitui a componente hídrica do território do Estado.

⁵⁷ Cfr. Guedes, A. M. M. (1998). *Direito do Mar*, página 93.

⁵⁸ Gouveia, J. B. (2016). *Manual de Direito Constitucional*, página 157.

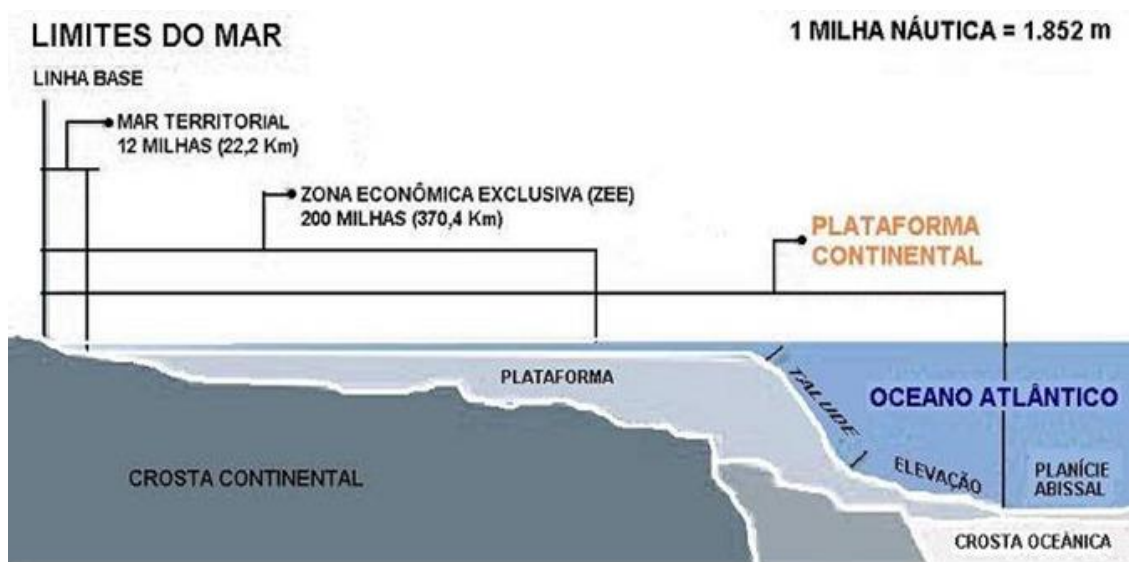
⁵⁹ Contudo, como já referido, também devemos considerar o espaço aéreo como fazendo parte do território, pois conforme refere Santos, J. C. dos (1996), em “*O direito aéreo e a aeronáutica militar*”, o espaço aéreo territorial é constituído pela camada aérea sobrejacente ao território terrestre e marítimo de um Estado, tendo como limites laterais as linhas projetadas no espaço atmosférico com origem no centro do globo terrestre e tangentes às fronteiras estaduais. A Convenção Internacional de Navegação Aérea, celebrada em Paris em 1919, declarou, nos seus artigos 1.º e 2.º, a soberania plena dos Estados sobre os seus espaços atmosféricos, ainda que temperada pela liberdade de passagem inofensiva em tempo de paz que cada Estado contratante se obriga a conceder às aeronaves dos demais Estados contratantes.

⁶⁰ Embora sem relevância para o presente trabalho, a jurisdição marítima do Estado exerce-se igualmente em águas marítimas interiores e no domínio público marítimo, o qual se estende

marítima, Portugal é um país imenso e um dos grandes países marítimos do mundo, com um acrescido potencial geoestratégico, geopolítico e económico.

Os números anteriormente mencionados colocam Portugal no 20.º lugar mundial no que respeita à extensão do mar sobre o qual dispõe de soberania e jurisdição.

A presente situação poderá, dentro em breve, ser ainda mais evidente, uma vez que Portugal aguarda pelo desfecho favorável ao processo de extensão da plataforma continental, o qual fará com que a soberania e jurisdição portuguesas se aplicarão a 3,8 milhões de Km², a que correspondem cerca de 40 vezes a área terrestre.



Para mais informações sobre a geografia do mar português veja-se o Anexo I ao presente trabalho.

3. A AUTORIDADE DO ESTADO NO MAR

3.1 Conceito de autoridade

Com relevância para o entendimento do tema, importa perceber-se de que se trata a relação de autoridade entre dois ou mais sujeitos. Em termos comuns,

por autoridade⁶¹ pode entender-se a capacidade de influir outros, graças a uma posição de superioridade por estes últimos reconhecida⁶².

Na relação de autoridade existe uma capacidade de influir no comportamento alheio, pelo que há a grande probabilidade de uma ordem ser obedecida. Assim, a Autoridade (aquele que é detentor de um poder de autoridade face a outros) possui capacidade de influir no comportamento dos, por assim dizer, seus subordinados. Possui o poder de se fazer obedecer.

Como fenómeno humano a autoridade pressupõe uma relação, sendo exercida sobre pessoas⁶³.

Mas, visando-se uma normal convivência em sociedade, para que exista autoridade é da maior importância que esta seja corretamente compreendida e correspondentemente acatada⁶⁴. Para o seu pleno conhecimento e compreensão é necessária a atribuição de autoridade a um determinado sujeito, podendo ser, em simultâneo, identificadas as sanções pela desobediência às instruções por ela emanadas. Ora, quando se fala em autoridade juridicamente tutelada, essa atribuição é feita por lei⁶⁵.

Importa, ainda, nesta sede diferenciar entre “autoridade bruta”, como a afirmação pura e simples da vontade e do poder de quem a exerce⁶⁶, e a “autoridade racional”, fundada na reflexão e justificada numa relação administrativa ou contratual⁶⁷.

Citando o Professor Oliveira Salazar “*Não discutimos a autoridade. Ela é um facto e uma necessidade: só desaparece para se reconstituir, só se combate para a entregar a outras mãos...A organização, a defesa dos interesses coletivos e a conciliação dos interesses individuais, a ordem, a paz, a definição dos fins a*

⁶¹ Em termos etimológicos a palavra “autoridade” deriva do verbo latino “augere” que significa aumentar, promover, fomentar. Cfr. *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado* (1997). (2.ª Edição), página 487.

⁶² Cfr. *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado* (1997). (2.ª Edição), página 486.

⁶³ Cfr. Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 613.

⁶⁴ Cfr. *Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado* (1997). (2.ª Edição), página 487.

⁶⁵ Fala-se então em “autoridade oficial” por contraposição à “autoridade oficiosa”, cfr Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 614.

⁶⁶ Muitas vezes exercida pelas Forças Armadas em situações de guerra.

⁶⁷ Cfr. Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 614.

*atingir pelo agregado social, a preparação dos meios necessários, o impulso no sentido do melhor são ainda sua obra e seu fruto.”*⁶⁸.

Mas se existe entidade à qual está intimamente ligado a ideia de autoridade ela é sem dúvida o Estado. Se o Estado não tivesse supremacia sobre os indivíduos que o compõem, deixaria de ser Estado, entidade soberana.

Ora o Estado distingue-se de outros agrupamentos sociais pela sua extensão e pela respetiva missão. O Estado é responsável pelo governo de famílias, de municípios, de instituições governamentais e não-governamentais, pela defesa do território e pela segurança da população, pela regulação da economia, pela administração da justiça e pela regulação das atividades económicas.

Para o efeito o Estado é soberano no seu território, ou seja, é independente não dependendo de outro Estado. Assim, a soberania pode ser qualificada como *o supremo poder político relativo a determinado território, fundamento da ordem jurídica do Estado nesse território, bem como razão e expressão do estatuto de independência e de capacidade negocial do mesmo Estado, reconhecido pela comunidade internacional*⁶⁹.

Ou como expressa Bacelar Gouveia⁷⁰, a soberania pode ser vista de uma forma dupla, isto é, na esfera externa e na esfera interna. Na primeira, significa a igualdade e a independência nas relações com outras entidades políticas, como sejam os demais Estados⁷¹. Já a segunda, representa a supremacia sobre qualquer outro centro de poder político.

Da mencionada soberania interna decorre que é o Estado que se apresenta como autoridade máxima, no seio do seu território.

Por outro lado, autoridade não se confunde com poder. Este último, a *potestas*, diz respeito a uma faculdade de mando, um poder imperativo. Já a autoridade, a *auctoritas*, indica a especial legitimação de um certo sujeito para produzir um resultado ou para tomar uma decisão. A autoridade é socialmente reconhecida e consentida por provir de alguém que goza de uma legitimação

⁶⁸ In “As grandes certezas da Revolução Nacional”, citado por Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 615.

⁶⁹ Cfr. Fernandes, J.P. (Dir.). (1996). *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Volume VII, página 404.

⁷⁰ Cfr. Gouveia, J. B. (2016). *Manual de Direito Constitucional*, página 147.

⁷¹ Nela se reconhece o direito de celebração de tratados, de estabelecimento de relações diplomáticas e consulares, de apresentação de queixa, de exercício de legítima defesa e de participação na segurança da comunidade internacional.

especial para emitir uma certa pronúncia, legitimação essa que tanto pode ser jurídica, como apenas científica, técnica ou até moral. Ou seja, os atos daquele que possui autoridade impõem-se e influenciam as decisões e ações de terceiros, não por causa de uma qualquer faculdade de mando ou imposição que o direito lhe reconheça, mas sim por força do especial reconhecimento social da sua qualificação ou legitimação⁷². Logo, são fontes de autoridade, que conduzem um terceiro a reconhecer uma capacidade superior do seu detentor em formular um determinado juízo, o prestígio, a honra, o conhecimento, o saber ou a tradição.

Deste modo, sendo conceitos e representações distintas, podemos chegar à conclusão de que pode existir autoridade sem poder (alguém a quem lhe é reconhecida autoridade, embora não esteja investido de poder), mas também um poder sem autoridade (caso mais difícil, mas pensemos numa situação de poder ilegítimo).

Mas a autoridade do Estado não é ilimitada. Assim, o Estado pode apenas ordenar o que é conforme ao bem comum dos membros da sociedade. Para o efeito, o uso da força está apenas legitimado por um fim social que procede da razão. A lei é, então, o preceito dessa mesma razão, emanada pela legítima autoridade para o alcance do bem comum⁷³.

O Estado moderno está dotado de um ordenamento jurídico próprio, mas sujeito a um conjunto de limites⁷⁴ e a um sistema de garantias dos direitos individuais. Como já referido, o Estado constitui-se como uma forma de organização social que garante a sua própria segurança e a dos seus cidadãos, contra as ameaças e perigos, internos e externos. Assim, não é possível conceber o Estado nos dias de hoje sem uma grande coesão social e organização hierárquica, que permita que o poder instituído afirme a sua autoridade e execute as suas decisões. Desta forma, não se pode separar as funções do Estado dos seus poderes, bem como também não se pode afastar a respetiva missão da autoridade necessária para a cumprir⁷⁵.

⁷² Cfr. Gonçalves, P. C. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, pág. 595 e 596.

⁷³ Cfr. Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 622.

⁷⁴ Desde logo a autolimitação pela própria Constituição e ainda pelo direito internacional.

⁷⁵ Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 616.

O Estado moderno é um Estado de Direito⁷⁶, que se submete, como os indivíduos e as demais coletividades, a regras de direito, subordinando estes a tais regras nas suas relações para com os mesmos.

Assim, o Estado como administrador do bem comum deve, como autoridade, proteger e garantir os direitos individuais e coletivos. Para o efeito, é necessário que exista um poder capaz de prevenir abusos, desincentivar a prática de atos ilícitos e punir os atos ilicitamente praticados.

Mas os vários órgãos do Estado possuem diversos tipos de autoridade que importa desde já diferenciar, como sejam: a autoridade administrativa, a autoridade judicial, a autoridade policial.

Podemos apresentar como *autoridades administrativas todos os órgãos ou agentes do Estado e dos demais entes públicos, aos quais, para o desempenho de atribuições de natureza administrativa, sob a forma de atos jurídicos, a ordem jurídica confere poderes públicos*⁷⁷. No ordenamento jurídico temos vários exemplos deste tipo de autoridades: (1) Autoridade Tributária e Aduaneira – A quem incumbe relativamente aos impostos que lhe incumbe administrar: assegurar a respetiva liquidação e cobrança; exercer a ação de inspeção tributária, prevenindo e combatendo a fraude e evasão fiscais; exercer a ação de justiça tributária e assegurar a representação da Fazenda Pública junto dos órgãos judiciais; informar os particulares sobre as respetivas obrigações fiscais e apoiá-los no cumprimento⁷⁸; (2) Autoridade da Concorrência – trata-se de uma entidade administrativa independente, com poderes transversais sobre a economia portuguesa para a aplicação das regras de concorrência, em coordenação com as entidades reguladoras setoriais, tendo por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os

⁷⁶ Estado de Direito é, segundo Jorge Miranda, o Estado em que, para garantia dos direitos dos cidadãos, se estabelece juridicamente a divisão do poder e em que o respeito pela legalidade (seja a mera legalidade formal, seja a conformidade com valores materiais) se eleva a critério de ação dos governantes. Cfr. Miranda, Jorge (1996). *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, página 86.

⁷⁷ Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.^a Edição), página 627.

⁷⁸ Cfr. o Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro.

interesses dos consumidores⁷⁹; (3) Autoridade de saúde - entidade à qual compete a decisão de intervenção do Estado na defesa da saúde pública, na prevenção da doença e na promoção e proteção da saúde, bem como no controlo dos fatores de risco e das situações suscetíveis de causarem ou acentuarem prejuízos graves à saúde dos cidadãos ou dos aglomerados populacionais⁸⁰; (4) Autoridade Nacional da Pesca, Autoridade Nacional de Imersão de Resíduos, Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo e Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos – funções exercidas pela DGRM para a qual foram atribuídos poderes de autoridade para o exercício de funções de fiscalização que anteriormente se encontravam conferidas nos organismos precedentes, no domínio das pescas e do transporte marítimo⁸¹.

O agente de fiscalização garante o cumprimento da lei, aplicando para o efeito um regime contraordenacional e medidas cautelares. Assim, baseiam a sua atividade no Regime Geral das Contraordenações⁸², nas respetivas leis orgânicas e nos normativos específicos de âmbito administrativo, publicados em razão da matéria.

Por outro lado, de acordo com a legislação processual penal, são autoridades judiciais, o juiz, o juiz de instrução, o Ministério Público, cada um relativamente aos atos processuais que caibam nas respetivas competências⁸³. As respetivas competências dizem respeito ao processo penal e à atividade jurisdicional e não à atividade administrativa.

Já por autoridades de polícia, se deve entender os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança⁸⁴, tais como a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, o SIS e a PM⁸⁵. As autoridades de polícia são competentes para aplicar medidas de polícia e

⁷⁹ Cfr. o Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto.

⁸⁰ Cfr. o Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 135/2013, de 4 de outubro.

⁸¹ Cfr. o Decreto-Lei n.º 49-A/2012 de 29 de fevereiro.

⁸² Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro.

⁸³ Cfr. artigo 1.º n.º 1 alínea b) do Código de Processo Penal, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 78/87, de 17 de fevereiro.

⁸⁴ Cfr. artigo 26.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

⁸⁵ Cfr. artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

medidas especiais de polícia, para além de poderem, também, ter competências no âmbito da autoridade administrativa.

Ao invés do agente de fiscalização, o agente de polícia é um funcionário investido com poderes especiais, encontrando-se identificado como tal nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança. Possui competências de polícia e de investigação criminal, rege-se pelo Código de Processo Penal e aplica medidas de polícia e medidas especiais de polícia.

Os órgãos de polícia criminal regem-se pela Lei de Segurança Interna, pela Lei de Organização da Investigação Criminal⁸⁶, pelo Regime Geral das Contraordenações e pelas respetivas leis orgânicas.

Do anteriormente referido parecem decorrer duas conclusões óbvias: as atividades de fiscalização não são exclusivas da segurança interna e agente de fiscalização não é necessariamente agente de polícia.

Podemos apresentar o conceito de autoridade em sede de direito público sobre dois sentidos:

- a) O sentido objetivo, em que autoridade significa poder público ou o conjunto de poderes públicos. Fala-se então em autoridade do Estado, autoridade estadual, abuso de autoridade, etc⁸⁷. Autoridade está também correlacionada com eficácia, falando-se então em autoridade da sentença ou na autoridade do caso julgado para nos referirmos à especial eficácia das decisões jurisdicionais transitadas em julgado. Pode-se falar, igualmente, em autoridade de lei e em autoridade do ato administrativo, para exprimir, respetivamente, a eficácia dos atos legislativos e dos atos administrativos⁸⁸.
- b) O sentido subjetivo, em que autoridade serão todos os órgãos da comunidade internacional ou de organizações internacionais, dos Estados estrangeiros ou outros sujeitos de direito internacional, do próprio Estado e dos seus entes públicos menores, a que a lei atribua poderes públicos.

Podemos, então, considerar os seguintes tipos de autoridade: autoridades internacionais, autoridades estrangeiras, autoridades nacionais, considerando

⁸⁶ Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

⁸⁷ Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 627.

⁸⁸ Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 627.

dentro destas últimas, autoridades legislativas, autoridades políticas ou governamentais, autoridades judiciais ou judiciárias, autoridades consulares, autoridades administrativas e autoridades policiais⁸⁹.

Quando falamos de autoridades nacionais ou internas, podemos ter várias categorias divididas por diferentes critérios. Desde logo, identificamos autoridades civis e autoridades militares. Depois podemos encontrar autoridades policiais, autoridades consulares, autoridades escolares, autoridades sanitárias e, como não poderíamos esquecer, autoridades marítimas. Finalmente, podemos igualmente encontrar autoridades centrais e autoridades locais.

São autoridades de polícia “os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança”⁹⁰.

No que se refere às autoridades administrativas é igualmente utilizado um conceito mais restrito, pelo qual não abrange todos os órgãos munidos de poderes públicos, mas tão-somente as pessoas físicas que constituem o suporte dos órgãos do Estado ou dos entes públicos menores, que tenham competência para a prática de atos jurídicos, no exercício de poderes públicos, cujos efeitos se irão repercutir na esfera jurídica de terceiros, independentemente do seu consentimento. Nestes termos, não serão autoridades administrativas, embora possam estar a atuar no interesse geral⁹¹:

- a) Os órgãos ou agentes de gestão, por não disporem de poderes públicos;
- b) Os órgãos ou agentes que realizam funções não jurídicas, mas tão-somente técnicas (como sejam os médicos, os engenheiros, os professores, etc.)⁹²;
- c) Os órgãos ou agentes que disponham de competência meramente interna, como sejam os órgãos e agentes auxiliares ou de preparação e os órgãos consultivos;

⁸⁹ Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 627.

⁹⁰ Cfr. artigo 26.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho, que aprovou a LSI.

⁹¹ Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª Edição), página 627 e 628.

⁹² Note-se, contudo, que estes órgãos e agentes podem por vezes ter em simultâneo competências jurídicas, pelo que terão que ser considerados de autoridades administrativas quando atuem quanto tal.

- d) Finalmente, os órgãos ou agentes de execução, ou seja, aqueles que simplesmente executam a vontade expressa pelas autoridades administrativas propriamente ditas.

Posteriormente, existem ainda autoridades judiciais que são o Ministério Público, o juiz de instrução e o juiz (de julgamento).

Em resumo, existem diferentes tipos de autoridade no Estado, podendo uma mesma entidade exercer mais do que um tipo. No entanto, o exercício de cada uma delas está bem diferenciado e delimitado pela lei, pelo que se não confundem. É o caso das autoridades policiais que para além da autoridade típica de polícia podem ter, igualmente, autoridade administrativa sobre certas matérias.

3.2 Autoridade do Estado no mar

Após termos visto do que estamos a tratar quando nos referimos a autoridade, importa neste momento vermos em que consiste o exercício da autoridade do Estado no mar e o porquê do seu exercício.

O potencial de aproveitamento dos espaços marítimos nacionais e da exploração dos recursos neles existentes está diretamente dependente de um conjunto de fatores. Desde fatores de natureza jurídico-empresarial, da tipologia das atividades marítimas que se pretende fazer, à dimensão dos próprios espaços marítimos onde as atividades serão exercidas, bem como as características meteorológicas, oceanográficas, batimétricas e geológicas das áreas em causa, a quantidade de recursos vivos e não vivos que se pretende explorar ou a evolução tecnológica existente para a exploração dos recursos e, ainda, a segurança marítima que possibilite o normal desenvolvimento da atividade.

Existem atividades marítimas, como o transporte marítimo ou a náutica de recreio que, no essencial, apenas usufruem da superfície do mar, mas outras atividades existem, como a pesca, que utilizam a coluna de água, ou como a indústria petrolífera, que utiliza o solo e subsolo marinho para além de ter que atravessar a coluna de água e ocupar a superfície do mar.

Também se pensarmos em termos de tecnologia empregue, a investigação marinha ou a indústria extrativa será uma atividade de elevada complexidade

tecnológica, ao passo que a prática de surf ou windsurf não tem grande complexidade.

A profundidade e a orografia do fundo marinho, bem como as capacidades tecnológicas desenvolvidas para a indústria, são fatores determinantes para a exploração do solo e subsolo marinho. Quanto mais desenvolvida estiver a tecnologia, mais profundo se consegue extrair recursos minerais do fundo do mar, logo, maior área passível de exploração existirá.

Como vimos, se na Plataforma Continental física ou geológica as profundidades não são muito acentuadas (cerca de 200 metros), já no talude o fundo marinho apresenta um grande declive, podendo chegar a vários milhares de metros de profundidade⁹³, pelo que a respetiva exploração de recursos carecerá de uma complexidade tecnológica muito maior.

Por exemplo, no que se refere à indústria de extração de crude, atualmente a plataforma que opera a maior profundidade é a plataforma “Perdido”, estando colocada no Golfo do México, operando a cerca de 2.500 metros de profundidade⁹⁴. Mas cada vez que se aumenta um pouco a profundidade de operação, alarga-se significativamente a área passível de ser objeto de prospeção e de futura exploração. No entanto, terá que sempre existir um ponto de rentabilidade da atividade em que o investimento que se faz na tecnologia extrativa é compensado pelo rendimento usufruído do crude extraído. Caso contrário a atividade não é rentável e por esse facto não se concretiza.

Já no caso da investigação científica do solo e subsolo, a questão da profundidade não se coloca exatamente nos mesmos termos. Isto porque hoje já existem técnicas de investigação remotas⁹⁵ que, embora exigindo um grande investimento, possibilitam a realização de atividades a maiores profundidades.

Para preservação dos principais espaços marítimos e dos recursos aí existentes, podem ser demarcadas áreas marinhas protegidas. Atente-se ao regime constante da Convenção para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico

⁹³ No caso de Portugal continental a Plataforma Continental geológica e o talude são rasgado por um conjunto de canhões submarinos, como sejam o do Cabo São Vicente, o de Setúbal, o de Lisboa, e o mais conhecido de todos, o da Nazaré.

⁹⁴ Começou a operar em 2010 pela Shell, dando origem a uma nova fronteira no que diz respeito à exploração *offshore*, em águas profundas, de petróleo e gás.

⁹⁵ Utilização de veículos de controlo remoto (ROV), como o que foi utilizado pela EMEPC no estudo da expansão da Plataforma Continental portuguesa, o qual podia ir a profundidades até aos 6.000 metros.

Nordeste (Convenção OSPAR), celebrada em 1992⁹⁶. A Convenção OSPAR é o mecanismo pelo qual 15 entidades europeias cooperam para proteger o ambiente marinho do Atlântico Nordeste⁹⁷. Assim, as partes contratantes da presente convenção têm por obrigação tomar *“todas as medidas possíveis para prevenir e combater a poluição, bem como as medidas necessárias à protecção da zona marítima contra os efeitos prejudiciais das actividades humanas de modo a salvaguardar a saúde do homem e a preservar os ecossistemas marinhos e, quando possível, a restabelecer as zonas marítimas que sofreram esses efeitos prejudiciais”*.

A convenção OSPAR, à semelhança de outras convenções regionais que visam a proteção do meio marinho e da biodiversidade, contribui para o objetivo da Diretiva-Quadro “Estratégia Marinha” de, até 2020, ser atingido um bom estado ambiental nas águas marinhas.

Compete à DGRM, participar, ao nível técnico e científico, na definição e promoção das estratégias de proteção das áreas marinhas protegidas, definidas a nível nacional, comunitário ou internacional, incluindo a coordenação, nesse âmbito, da participação nacional na OSPAR.

Nestes termos, para o exercício da autoridade do Estado no mar, foi concebido um sistema. O Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março⁹⁸, criou o Sistema da Autoridade Marítima (SAM), estabelecendo o respetivo âmbito e atribuições, bem como definiu a respetiva estrutura e coordenação.

Para o efeito, desde logo definiu no respetivo artigo 2.º que o SAM consiste no quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima. Ou seja, o SAM consiste numa moldura composta por diversas entidades, órgãos e serviços, que, em conformidade com as respetivas competências fixadas em lei, exercem poderes de autoridade marítima.

Chegados aqui, coloca-se a questão de saber o que se entende por autoridade marítima. O artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março,

⁹⁶ Ratificada pelo Decreto n.º 59/97, de 31 de outubro.

⁹⁷ As Partes Contratantes da Convenção OSPAR são: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Islândia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e União Europeia.

⁹⁸ Diploma alterado pelo Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro.

define autoridade marítima como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos atos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis naqueles espaços.

Iniciemos então a análise da presente definição que o legislador nos apresentou. Desde logo, começa-se por dizer que autoridade marítima é o poder público e exercer num determinado espaço marítimo. Então, o que significa poder público?

Conforme refere Pedro Costa Gonçalves⁹⁹ o termo poder, pelo facto de possuir uma diversificada cópia de aplicações, constitui um conceito difícil e ambíguo da ciência jurídica. Para o efeito apresenta os seguintes exemplos:

- a) Quando se diz “quem pode agir tem poder”, este “poder” confunde-se com a liberdade ou a possibilidade de ação, traduzindo-se no desenvolvimento de atividades livres, admitidas e reconhecidas pela ordem jurídica;
- b) O termo “poder” também pode ser visto como uma força ativa conferida pela ordem jurídica a um sujeito. Neste caso o poder corresponde a uma faculdade que alguém possui de originar uma alteração no mundo jurídico;
- c) Numa outra perspetiva, o “poder” pode ser visto numa posição jurídica de um sujeito, estando este investido, por um qualquer título, de uma prerrogativa que, para proteger interesses alheios, lhe permite agir sobre a esfera jurídica de um terceiro. O poder apresenta-se, assim, como uma prerrogativa sobre pessoas ou coisas ao serviço de interesses estranhos ao respetivo titular;
- d) De acordo com uma outra orientação, o “poder” está relacionado com uma posição jurídica subjetiva, associada à capacidade conferida a um sujeito de produzir modificações na esfera jurídica de outro sujeito, contra ou independentemente da vontade deste. Nesta aceção o poder envolve, por um lado, uma posição de supremacia por parte de quem o exerce e, por outro, coloca o titular da posição passiva num estado de sujeição. O poder

⁹⁹ Em Gonçalves, P. C. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, pág. 591 e 592.

manifesta-se, neste caso, através de atos imperativos, de comando, ou seja, de enunciações unilaterais.

Mas como também bem refere o mesmo autor¹⁰⁰, a ambiguidade do termo “poder” não se desvanece quando introduzimos o adjetivo público. Assim o conceito de poder público apresenta também diversos sentidos:

- a) Numa aceção subjetiva, o conceito de “poder público” é utilizado para designar entidades e organismos pertencentes à esfera do Estado ou da Administração Pública. Veja-se, a título de exemplo o disposto no n.º 1 do artigo 23.º da CRP, que estipula que “*os cidadãos podem apresentar queixas por ações ou omissões dos poderes públicos...*”, ou ainda no n.º 6 do artigo 38.º da CRP que estabelece que “*a estrutura e o funcionamento dos meios de comunicação social do sector público devem salvaguardar a sua independência perante o Governo, a Administração e os demais poderes públicos,...*”.
- b) Numa aceção material ou objetiva, poder público pode significar o equivalente a poder político, referindo-se a toda a atividade (autoritária, decisória, preparatória, consultiva, material) regulada pelo direito público ou pelo direito privado, e exercida pelo Estado, por uma outra entidade pública ou por uma entidade particular ao abrigo de uma delegação de funções públicas.
- c) Num terceiro sentido, também se pode empregar o conceito de poder público para indicar as competências, as incumbências ou as responsabilidades atribuídas a uma entidade. Neste sentido, os poderes públicos consistem no poder de agir conferido por lei a uma entidade para a prossecução de interesses públicos.
- d) Num sentido idêntico ao do parágrafo anterior mas com um âmbito mais restrito, o poder público pode-nos ser apresentado como aquele que abrange um setor de intervenção pública definido e especialmente regulado pelo direito público. Para o efeito distinguem-se a atividade administrativa de gestão pública (no exercício de um poder público) relativamente à atividade administrativa de gestão privada (despida do

¹⁰⁰ Em Gonçalves, P. C. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, pág. 592 a 594.

poder público). Nestes termos, “poder público” significa competência pública, a qual é especificamente atribuída por lei à Administração.

Atento o que precede, poder público pode ter uma aceção objetiva ou material e uma aceção subjetiva, pelo que temos que em cada momento verificar qual é que o autor utiliza quando a ele se refere.

Mas, continuando a nossa viagem na procura do conceito de autoridade marítima, importa vermos agora em que consiste o poder público de autoridade. Vimos em que consistia a autoridade, vimos o que se entende por poder público, então em que consistirá poder público de autoridade?

Se considerarmos de uma forma ampla, como vimos, que o poder público poderá significar uma qualquer competência pública, qualquer ação que uma entidade pública pode desenvolver, então poder público de autoridade poderá ser a ação de autoridade que uma qualquer instância pública pode desenvolver, uma vez que se encontra numa situação de supremacia jurídica. Pelo que a autoridade não representa uma característica inerente a qualquer competência pública da administração, mas tão só a determinadas competências.

Por conseguinte, o conceito de autoridade que releva para o presente trabalho não poderá ser a simples autoridade, desligada de poder, mas antes a autoridade enquanto especial poder ou competência que a ordem jurídica atribui a um sujeito. Logo, o poder público de autoridade resulta de uma especial atribuição legal e não de um mero reconhecimento, que não jurídico, da autoridade de uma entidade. Por isso, quando nos deparamos com uma entidade detentora ou investida de poderes públicos de autoridade (autoridade pública ou agente de autoridade), reconhecemos de que se trata de uma entidade investida por lei de concretos poderes públicos de autoridade.

A doutrina tem procurado autonomizar a noção de poder público de autoridade, dentro do conceito mais amplo de poderes públicos, uma vez que os poderes públicos de autoridade se constituem como uma espécie de poderes públicos. Nos primeiros o que os diferencia dos demais é a existência de autoridade.

Assim, para Freitas do Amaral¹⁰¹, “*as pessoas coletivas públicas são titulares de poderes (...) públicos. Entre eles, assumem especial relevância os poderes*

¹⁰¹ Citado por Gonçalves, P. C. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos*, pág. 594.

de autoridade, aqueles que denotam supremacia das pessoas públicas sobre os particulares e, nomeadamente, consistem no direito que essas pessoas têm de definir a sua própria conduta ou a conduta alheia em termos obrigatórios para terceiros, independentemente da vontade destes, o que naturalmente não acontece com as pessoas coletivas privadas. Exemplos de poderes públicos de autoridade: o poder regulamentar, o poder tributário, o poder de expropriar, o privilégio da execução prévia, etc.”.

Já Marcelo Rebelo de Sousa, refere que *“Na doutrina portuguesa, o sentido formal de administração pública exprime usualmente os modos de atuação da administração pública em sentido orgânico, quando exerce a administração pública em sentido material e usa poderes de autoridade que lhe dão supremacia sobre os cidadãos...”*¹⁰².

A referência a poderes públicos de autoridade ou a poderes de autoridade é comum no direito português. Desde logo, a nossa CRP refere-se a eles a propósito da delegação de tarefas por parte das freguesias, estipulando que *“a assembleia de freguesia pode delegar nas organizações de moradores tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade”*¹⁰³.

Para além da menção ao poder de autoridade marítima constante do já mencionado Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, a título meramente exemplificativo podemos constatar que o artigo 11.º do Estatuto Profissional do pessoal com funções policiais da PSP¹⁰⁴ dispõe que *“os polícias estão investidos do poder de autoridade nos termos e limites previstos na Constituição e na lei”*, ou que o artigo 15.º da Lei Orgânica da ASAE¹⁰⁵ dispõe que *“a ASAE detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal”*.

Se tivermos apenas em consideração o disposto no CPA, podemos ser levados a concluir que a manifestação dos poderes públicos de autoridade se efetuará apenas através de atos jurídicos formais, como sejam o regulamento administrativo, o ato administrativo e os contratos administrativos. No entanto, existem manifestações daquele poder público através de atos que não se reconduzem a nenhuma das formas anteriormente mencionadas. Estamos a

¹⁰² Sousa, M. R. de (2004). Direito Administrativo Geral, página 46.

¹⁰³ Cfr. artigo 238.º da CRP.

¹⁰⁴ Cfr. Decreto-Lei n.º 243/2015, de 19 de outubro.

¹⁰⁵ Cfr. Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto.

pensar, a título de exemplo, em pareceres vinculativos ou autos de notícia sobre infrações.

Mas o que fomenta e permite a existência de um poder público a exercer nos espaços marítimos?

Desde logo, a CNUDM, a qual condiciona não só o reconhecimento dos espaços marítimos sob jurisdição de um Estado, mas também condiciona o poder que os Estados podem neles exercer. Ou seja, concede aos Estados o direito a terem jurisdição e soberania sobre espaços marítimos, mas este direito vem acompanhado de um conjunto de deveres a que os Estados ficam obrigados, deveres esses de três níveis diferentes: como Estado costeiro, como Estado de Bandeira e como Estado do Porto.

Muitos destes deveres estão associados a questões de segurança, como por exemplo a obrigatoriedade de vigilância das atividades autorizadas para efeitos de determinação da suscetibilidade de poluírem o meio marinho (n.º 2 do artigo 204.º da CNUDM), ou a obrigação do Estado dever tomar as medidas necessárias para garantir a segurança no mar aos navios que arvoem a sua bandeira (n.º 3 do artigo 94.º da CNUDM).

Assim, resulta da CNUDM a existência de três tipos de autoridade, a que podem corresponder diferentes tipos de entidades que a exercem, mas que, globalmente, se podem qualificar como de autoridade marítima:

- Autoridade do Estado costeiro (*coastal state*) – é o tipo de autoridade que exerce as respetivas competências sobre os espaços marítimos de soberania ou jurisdição do país, por via do ordenamento do espaço marítimo, da vigilância e fiscalização, da repressão dos atos ilícitos, da preservação dos recursos, do combate à poluição no meio marinho, da prevenção da saúde pública e na garantia da segurança dos diversos atores envolvidos nos espaços marítimos;
- Autoridade do Estado de bandeira (*flag state*) – é o tipo de autoridade que exerce as suas competências sobre os navios ou plataformas que arvoam a sua bandeira. Este tipo de autoridade é muito importante por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, uma vez que vivemos num mundo globalizado, em que o mar é essencial para o tráfego de mercadorias, torna-se necessário garantir que os diversos agentes cumprem com as regras de segurança internacionalmente

estabelecidas, visando a criação de padrões mínimos aplicáveis aos navios aos marítimos. Em segundo lugar, apenas se todos os agentes, independentemente na nacionalidade, cumprirem com as mesmas regras de segurança, se garante a concorrência. Deste modo, é responsabilidade das autoridades do Estado de bandeira garantir que os navios que utilizam a sua bandeira cumprem com esses padrões mínimos de segurança¹⁰⁶. Por outro lado, a questão da bandeira é importante porque ela permite definir qual o ordenamento jurídico aplicável aos navios ou às plataformas, quer ao nível do foro civil quer do foro penal.

- Autoridade Portuária (*port state*) – é a autoridade que exerce as suas competências sobre os portos, a respetiva segurança, operação, e a fiscalização dos padrões internacionalmente estabelecidos sobre navios estrangeiros (excetuando os de Estado) que demandem o porto, requerendo em caso de graves desconformidades a detenção do navio. São atribuições desta autoridade: (1) Exercer as funções de Port State Control; (2) Proteção marítima; (3) Assinalamento portuário; (4) Avisos aos navegantes; (5) Controlo do tráfego portuário; (6) Gestão de pilotos; (7) Definição de fundeadouros; (8) Combate à poluição; (9) Remoção de destroços; (10) Preservação do património cultural.

No entanto, para além da CNUDM existe um conjunto de convenções internacionais que visam regular diversos aspetos da atividade no mar. Resultam destas convenções a atribuição aos Estados poderes de autoridade sobre os espaços marítimos sob sua soberania ou jurisdição. Assim, existem convenções relativas à segurança marítima, como as que resultam da IMO, organização que tem como missão contribuir para a existência de níveis mais eficientes em matéria de segurança das plataformas de transporte marítimo, de qualificação

¹⁰⁶ Se os navios não cumprirem com esses padrões, colocam em risco a navegação, as vidas humanas e o meio ambiente, para além de exercer uma atividade à margem das normas de concorrência.

das tripulações e, portanto, melhores parâmetros em matéria de proteção e preservação do meio marinho¹⁰⁷.

As Convenções da IMO sobre segurança são¹⁰⁸:

- Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Convenção SOLAS¹⁰⁹);
- Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos (STCW)¹¹⁰;
- Convenção Internacional das Linhas de Carga (LL)¹¹¹;
- Convenção sobre o Regulamento Internacional para Evitar Abalroamentos no Mar (COLREG)¹¹²;
- Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo (SAR)¹¹³;
- Convenção Internacional sobre a Segurança de Contentores (CSC)¹¹⁴;
- Convenção Internacional para a Segurança das Embarcações de Pesca (SFV)¹¹⁵;
- Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para Pessoal de Navios de Pesca (STCW-F)¹¹⁶;
- Convenção relativa à Organização Internacional de Satélites Marítimos (IMSO)¹¹⁷.

Já no que concerne às convenções sobre poluição importa destacar as seguintes:

¹⁰⁷ Caso não existisse uma organização internacional como a IMO, não seria possível uniformizar *standards* de segurança e garantir que os vários Estados assumissem critérios comuns de certificação e de inspeção.

¹⁰⁸ As convenções internacionais da IMO podem ser agrupadas em quatro categorias: sobre segurança; sobre poluição; sobre responsabilidade civil; e outras convenções.

¹⁰⁹ *Safety of Life at Sea*. Aprovada, para ratificação, pelo Decreto n.º 79/83, de 14 de outubro.

¹¹⁰ Aprovada, para adesão, pelo Decreto n.º 28/85, de 8 de agosto.

¹¹¹ Emendas aprovadas, para assinatura, pelo Decreto n.º 49/99, de 11 de novembro.

¹¹² Aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 55/78, de 27 de junho.

¹¹³ Aprovada, para adesão, pelo Decreto n.º 32/85, de 16 de agosto.

¹¹⁴ Emendas aprovadas, para aceitação, pelo Decreto n.º 3/94, de 26 de janeiro.

¹¹⁵ A presente Convenção ainda não entrou em vigor por falta de ratificação do número mínimo de países.

¹¹⁶ Ainda não ratificada por Portugal.

¹¹⁷ Aprovada, para adesão, pelo Decreto n.º 16/80, de 21 de março, e pela Resolução da Assembleia da República n.º 30/95, de 5 de junho.

- Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL)¹¹⁸;
- Convenção Internacional relativa ao Controlo dos Sistemas Antivegetativos Nocivos nos Navios (AFS)¹¹⁹;
- Convenção Internacional para o Controlo e Gestão de Água de Lastro e Sedimentos de Navios (BWM)¹²⁰;
- Convenção Internacional para a Reciclagem Segura e Ecológica de Navios (Reciclagem de Navios)¹²¹;
- Convenção Internacional sobre a Prevenção, Atuação e Cooperação no Combate à Poluição por Hidrocarbonetos (OPRC)¹²² e Protocolo sobre a Prevenção, Atuação e Cooperação no Combate à Poluição por Substâncias Nocivas e potencialmente Perigosas (Protocolo HNS à OPRC)¹²³;
- Convenção Internacional sobre a Intervenção no Alto Mar em Caso de Acidente que Provoque ou Possa Vir a Provocar a Poluição por Hidrocarbonetos (INTERVENTION)¹²⁴;
- Convenção para a Prevenção da Poluição Marinha por Operações de Imersão de Detritos e Outros Produtos (LC)¹²⁵.

Outras convenções internacionais existem tais como:

- Convenção sobre Facilitação do Tráfego Marítimo Internacional, de 1965¹²⁶;
- Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima (Convenção SUA¹²⁷) e o Protocolo Adicional para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança das Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental¹²⁸;

¹¹⁸ Aprovada, para adesão, pelo Decreto n.º 25/87, de 10 de julho.

¹¹⁹ Neste momento Portugal ainda não é Parte à Convenção AFS.

¹²⁰ Ainda não entrou em vigor.

¹²¹ Ainda não entrou em vigor.

¹²² Aprovada pelo Decreto n.º 8/2006, de 10 de janeiro.

¹²³ Aprovado pelo Decreto n.º 12/2006, de 16 de março.

¹²⁴ Aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 88/79, de 21 de agosto.

¹²⁵ Aprovada para ratificação pelo Decreto n.º 2/78, de 7 de janeiro.

¹²⁶ Aprovada, para adesão, pelo Decreto n.º 13/90, de 9 de maio.

¹²⁷ *Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation*.

¹²⁸ Aprovada, para adesão, pela Resolução da Assembleia da República n.º 51/94, de 12 de agosto.

- Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas¹²⁹.

Ainda em sede de fontes supranacionais, importa referir que, em termos de direito comunitário, existem atos normativos da UE (como os regulamentos e as diretivas), bem como instrumentos de *soft law*, como as comunicações, que regulam matérias relevantes para o exercício da autoridade do Estado no mar. No entanto, como as diretivas têm que ser transpostas para o ordenamento jurídico nacional por um diploma próprio, importa apenas destacar os seguintes atos:

- Comunicações n.º (2006) 275, de 7 de junho, n.º (2007) 575, de 10 de outubro, n.º (2008) 395, de 26 de junho, n.º (2009) 536, de 15 de outubro, n.º (2009) 540, de 15 de outubro, n.º (2012) 491, de 11 de setembro, relativas à política marítima integrada para a União Europeia;
- Comunicação n.º (2007) 616, de 18 de outubro, e (2013) 296, de 23 de maio, relativas à política portuária europeia;
- Comunicação n.º (2008) 534, de 3 de setembro, relativa à estratégia europeia para a investigação marinha;
- Comunicação n.º (2011) 782, de 21 de novembro, e n.º (2013) 279, de 13 de maio, relativas à estratégia marítima para a região atlântica;
- Comunicação n.º (2012) 494, de 13 de setembro, relativa ao crescimento azul;
- Decisão n.º 2010/252/UE, de 26 de abril, que completa o Código das Fronteiras Schengen no que diz respeito à vigilância das fronteiras marítimas externas;
- Regulamento (CE) n.º 725/2004, de 31 de março de 2004, e a Diretiva n.º 2005/65/CE, de 26 de outubro, relativos ao reforço da proteção dos navios e das instalações portuárias;
- Regulamento (CE) n.º 1224/2009, de 20 de novembro, e Regulamento de Execução (UE) 404/2011, de 8 de abril, relativos ao regime comunitário de controlo a fim de assegurar o cumprimento das regras da Política Comum das Pescas;

¹²⁹ Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 29/91, de 6 de setembro.

- Regulamento (UE) n.º 2013/1052, de 22 de outubro, que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur);
- Regulamento (UE) n.º 2016/1624, de 14 de setembro, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

Então sobre que espaços marítimos é que um Estado pode legitimamente exercer o poder de Autoridade Marítima?

Face ao disposto na CNUDM e demais convenções internacionais de que os diversos países sejam parte, as áreas marítimas onde os Estados possuem direitos a exercer soberania ou jurisdição, bem como a atribuição de responsabilidades a esses mesmos Estados por contrapartida dos direitos atribuídos, são: as Águas Interiores, o Mar Territorial, a Zona Contígua, a ZEE e a Plataforma Continental.

3.3 Responsabilidades do Estado no mar

Muito tem sido discutido o valor do mar no futuro. O resultado tem sido unanime em afirmar que a valorização do mar vai continuar a crescer, devendo ser ampliados os interesses dos Estados no mar. As razões para este fenómeno são várias, podendo ser destacadas as seguintes: a continuação da utilização do transporte marítimo para a realização das trocas comerciais no atual mundo globalizado; a procura de alimentos do mar, em que o desenvolvimento da aquicultura aparece como uma alternativa à pesca tradicional; o progresso da biotecnologia marinha, nomeadamente na descoberta e utilização de compostos bioativos com aplicações ecológicas, farmacêuticas ou outras aplicações industriais; o avanço tecnológico que permita a pesquisa e a exploração do solo e subsolo marinho, por forma a serem encontradas alternativas à escassez de recursos em terra; a extensão da plataforma continental, na sequência da qual se concede o direito à exploração dos eventuais recursos existentes no solo e subsolo; o crescimento das populações no litoral; e, ainda, o aumento da procura turística ligada ao mar.

O conjunto de responsabilidades que cada Estado tem no mar está, naturalmente, ligado ao conjunto, mais ou menos vasto, de interesses que os mesmos pretendem defender quanto ao uso dos diferentes espaços marítimos.

Conforme refere Cajarabille¹³⁰, os principais interesses a serem protegidos por um Estado costeiro podem ser:

- Os direitos nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional;
- A utilização do mar para operações militares em apoio à política externa;
- Os recursos marinhos da coluna de água, do solo e do subsolo marinho;
- O ambiente marítimo;
- A liberdade de navegação nos espaços marítimos da sua responsabilidade;
- A vigilância e fiscalização nesses mesmos espaços marítimos, de modo a garantir o cumprimento da lei;
- A salvaguarda da vida humana no mar e o apoio a acidentes marítimos;
- O progresso da economia do mar;
- O desenvolvimento científico ligado ao mar;
- A cultura marítima.

Se é certo que o Estado não possui o monopólio da proteção dos mencionados interesses, uma vez que existem outros atores não estatais que intervêm em diversas áreas, é aquele a única entidade que pode usar, legitimamente, meios coercivos para o efeito. Por outro lado, é também o Estado que detém em exclusividade¹³¹ o poder legislativo para a emanação de normas visando a defesa dos interesses no mar.

Assim, o Estado costeiro pode produzir normas para a defesa dos seus interesses, fazer o uso da força para assegurar o cumprimento dessas normas e, ainda, desenvolver algumas atividades, em substituição dos privados, em prol da exploração dos recursos marítimos.

Contudo, o nível de esforço que cada Estado está disposto a fazer para a defesa dos seus interesses vai depender de um conjunto variado de fatores: a dimensão dos espaços marítimos sob jurisdição e soberania; os recursos disponíveis para a edificação de capacidades de defesa e fiscalização desses mesmos espaços marítimos; o nível de desenvolvimento das diversas atividades associadas, direta ou indiretamente, à economia do mar; entre outros.

¹³⁰ Cajarabille, V. (2016). As responsabilidades do Estado no mar”. Em Moreira, A., Ramalho, P. (coordenação). *Estratégia, Volume XXV*, página 463.

¹³¹ No caso dos países da União Europeia, como Portugal, o poder legislativo é partilhado, em algumas matérias com os órgãos próprios da UE.

Este esforço vai implicar a edificação de capacidades, ao nível de estruturas e de meios, as quais vão exigir a aplicação de recursos materiais, humanos, financeiros e, também, informacionais. Sem a edificação destas capacidades não será possível a um Estado desenvolver as tarefas necessárias, com a eficiência e a eficácia exigíveis, para a defesa dos seus interesses.

Deste modo, seguindo a abordagem efetuada por Cajarabille¹³², o conjunto das responsabilidades dos Estados no mar pode ser dividido em três grandes blocos¹³³:

- A defesa da Nação, com recurso à sua componente militar-naval;
- A segurança no mar;
- A promoção do desenvolvimento do Estado, aos seus vários níveis, através da utilização dos espaços marítimos.

Para cada um destes blocos podemos e devemos pensar na existência de um conceito estratégico que permita a definição dos objetivos a prosseguir em cada uma das áreas (o que fazer), bem como a identificação das diversas linhas de ação a prosseguir (como fazer). Assim, para cada um daqueles blocos deverá existir uma estratégia de defesa nacional, uma estratégia de segurança marítima nacional e uma estratégia para o desenvolvimento da economia do mar.

Vejamos cada um destes blocos e a sua relação com o exercício da autoridade do Estado no mar.

3.3.1 Defesa Militar Naval

No mundo de hoje, acreditamos que a incerteza e a imprevisibilidade são as notas dominantes das relações internacionais. Assim, apesar de não crermos na possibilidade de existir uma clara “guerra no mar”, a existência de conflitos regionais e locais, cuja resolução não se obtenha pelo recurso às negociações diplomáticas, pode abrir a possibilidade de as marinhas serem chamadas a intervir na defesa dos interesses dos Estados.

¹³² Cfr. Cajarabille, V. (2016). As responsabilidades do Estado no mar”. Em Moreira, A., Ramalho, P. (coordenação). Estratégia, Volume XXV, página 464.

¹³³ Concorde-se com Cajarabille quando refere que os blocos não devem ser considerados independentes, pois as questões de defesa dos espaços têm grande influência na segurança marítima e esta última, por sua vez, é essencial para o desenvolvimento das diversas atividades ligadas ao mar. Pensemos na liberdade de navegação, princípio este que determinante para o desenvolvimento e fortemente condicionado pela defesa e segurança marítima.

Deste modo, os Estados costeiros não podem abdicar de defender os seus interesses, começando pelo principal que é a defesa da sua independência e da integridade territorial. Pense-se nos efeitos que um conflito poderia ter na liberdade da navegação e a limitação desta última na perturbação do tráfico marítimo.

Para o efeito, os Estados devem ter uma política de defesa nacional, a qual deve dar resposta às ameaças identificadas e às vulnerabilidades que permitem a expressão dessas ameaças, em obediência a um pensamento estratégico sobre as melhores vias de assegurar a neutralização das ameaças e vulnerabilidades identificadas¹³⁴. A presente política de defesa nacional seria uma das quatro políticas básicas a ser definidas pelo Estado, a par da política de mobilização social, da política económica e da política de gestão de recursos nacionais¹³⁵.

No que se refere a este bloco, cada Estado deve elaborar uma estratégia de defesa nacional, visando definir os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional. Esta estratégia deverá ter uma componente militar-naval, a qual deverá permitir identificar as linhas de ação do Estado a prosseguir pela Marinha na consecução dos mencionados objetivos da política de segurança e defesa.

No atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional¹³⁶ (CEDN), no que concerne às linhas de ação estratégica, no âmbito do vetor “exercício da soberania, neutralização das ameaças e riscos à segurança nacional”, é estabelecido que, com vista à garantia da soberania, da independência nacional e da integridade territorial, da segurança dos cidadãos e da sua liberdade individual e política, torna-se necessário garantir a capacidade de vigilância e controlo do território nacional e do espaço interterritorial, incluindo a fiscalização do espaço aéreo e marítimo. Estipula, igualmente, que se “*deve ainda atribuir especial atenção à vigilância e controlo das acessibilidades marítima, aérea e terrestre ao território nacional*”¹³⁷.

¹³⁴ Cfr. Aguiar, J. (1989). A política de defesa nacional, página 73.

¹³⁵ Cfr. Aguiar, J. (1989). A política de defesa nacional, página 72.

¹³⁶ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013.

¹³⁷ Para o efeito, refere o CEDN que “os cenários de atuação onde se concretizam estas missões dão ênfase à necessidade das Forças Armadas portuguesas disporem, prioritariamente, de capacidade de projetar forças para participar em missões no quadro da segurança cooperativa ou num quadro autónomo – para proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em

Face à estratégia definida tem que ser identificado o sistema de forças a construir, necessário para o alcançar dos objetivos estabelecidos. Face ao sistema de forças definido, é responsabilidade do Estado edificar as capacidades necessárias ao estabelecimento do sistema de forças.

Na edificação das capacidades o Estado define o planeamento e o processo de obtenção dos meios navais necessários. Atualmente, face à elevada tecnologia incorporada num navio militar, se o Estado pensar em adquirir um navio novo, tem que ter em conta, para efeitos de planeamento, um longo período de tempo até à entrada em exploração do referido meio naval: em primeiro lugar, o período necessário para a realização do respetivo projeto de construção; seguidamente o concurso para a adjudicação da construção; depois o acompanhamento da construção e a realização dos testes de aceitação; a formação do pessoal para a operação do novo meio; e, finalmente, o treino e certificação do novo meio para a realização de operações militares. Assim, entre a realização do projeto e a efetiva utilização do meio naval medeia um período que pode chegar a cerca de 10 anos. A alternativa passa pela aquisição a outros países de navios já usados. Apesar de esta solução encurtar muito o tempo necessário para a respetiva entrada em exploração do meio naval, não obvia aos períodos indispensáveis para a formação do pessoal, bem como para o treino e certificação do novo meio para operar.

Igualmente, como dado para o planeamento das capacidades, importa ter em consideração que um navio tem uma vida útil de cerca de 30 anos. Fruto dos avanços tecnológicos que vão surgindo noutras marinhas, ao fim de cerca de 20 anos um navio perde uma grande parte da sua capacidade operacional. Isto apenas não acontece se o navio sofrer uma modernização para atualização tecnológica, sobretudo das suas armas e sensores. Caso se verifique a modernização no navio, este pode ver a sua vida útil ser prolongada até aos 40 anos de idade.

Outro fator em ter em consideração no planeamento da edificação do sistema de forças é que a grande maioria dos países não possui recursos financeiros para promover, em simultâneo, a execução de programas de aquisição ou

áreas de crise ou conflito –, de vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional, e de resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe ou calamidade”.

modernização de unidades navais. A concretização simultânea de vários programas exige a concentração de recursos financeiros, o que não está ao alcance de todos os Estados. Assim, no planeamento tem que se ter em consideração o faseamento dos diversos programas necessários iniciar, sem que, com isso, se percam capacidades consideradas vitais para o interesse nacional. Logo, os programas de aquisição e modernização dos meios têm que constar de um plano vasto, plurianual, de médio prazo, que obvie a que um Estado perca uma determinada capacidade, ainda que de uma forma temporária.

Ainda em sede de planeamento, importa ter em consideração mais três questões. Em primeiro lugar, uma unidade naval não é um mero equipamento que se substitui em caso de avaria. Um navio é um sistema complexo, composto por diversos subsistemas interligados e interoperáveis, que necessita, obrigatoriamente, da realização de um plano de manutenção. Caso não se realize a manutenção preventiva planeada, por certo duas consequências se irão verificar: a ocorrência de um conjunto de avarias que vão implicar a paragem do navio para reparação (manutenção corretiva) ou, em alternativa, a sua utilização condicionada; e, ainda, a redução do tempo de vida útil do navio¹³⁸.

Em segundo lugar, conforme refere Cajarabille¹³⁹, para efeito de cálculo do número de unidades navais necessárias existir para garantir a quantidade de unidades em condições de operar no mar, é preciso ter em linha de conta com os períodos de paragem dos navios tendo em vista a realização das necessárias ações de manutenção. Assim, pode-se aceitar como válido ser necessário possuir 3 unidades para garantir 2 unidades operacionais a todo o tempo.

Por fim, em terceiro lugar, considerando que, como anteriormente mencionado, o navio é um sistema complexo, utilizando alta tecnologia, o Estado ganha em ter vários navios semelhantes. Desde logo em termos de formação, treino e certificação do pessoal, uma mesma pessoa fica preparada para operar em diferentes navios, pois eles são muito semelhantes. Seguidamente, em termos de economia de escala logística, a aquisição dos próprios meios bem como dos sobressalentes para a realização da manutenção, quer a preventiva

¹³⁸ Com a consequente necessidade de antecipar o programa de aquisição de novos meios para substituir os que se degradaram.

¹³⁹ Cfr. Cajarabille, V. (2016). As responsabilidades do Estado no mar. Em Moreira, A., Ramalho, P. (coordenação). Estratégia, Volume XXV, página 466.

quer a corretiva, permite uma redução de preços junto dos fabricantes, o que gera poupanças para as finanças públicas.

Mas para a edificação das capacidades militares não basta ter navios prontos a serem operados no mar. Em terra, em apoio às respetivas operações, tem que existir um conjunto de infraestruturas que permitam o comando e controlo da operação, o apoio logístico e, ainda, a formação e treino do pessoal. Sem estas estruturas não é possível ter meios, capazes, de operar no mar.

Face ao que antecede, pensemos no caso português. Para já não referir a ameaças diretas à integridade do nosso território, como a mero título de exemplo, em crises envolvendo as regiões autónomas da Madeira¹⁴⁰ e dos Açores, imaginemos os efeitos que teria para o normal comércio internacional uma crise no norte de África ou que afete a passagem no estreito de Gibraltar.

Mas os interesses nacionais não se esgotam no nosso território. Portugal tem um elevado número emigrantes, dispersos nas diferentes partes do mundo, a quem o Estado não pode abandonar em caso de crise.

Por outro lado, Portugal faz parte da NATO e da UE, pelo que face aos compromissos com estas organizações poderá vir a ser chamado a intervir em crises, mesmo que longe do seu território. Também no âmbito das operações de apoio à paz, Portugal poderá fornecer meios¹⁴¹ às Nações Unidas.

Assim, o Estado não pode deixar de assumir as suas responsabilidades da defesa militar do seu território, abrangendo os espaços marítimos que lhe estão afetos nos termos do direito internacional, e dos interesses nacionais, bem como responder aos pedidos de apoio no âmbito dos compromissos internacionais assumidos.

No âmbito da respetiva política externa, os Estados normalmente utilizam as respetivas marinhas para produzir influências a nível internacional. Estas ações incluem-se na denominada diplomacia naval, a qual pode ser apresentada como um instrumento do poder político, por forma a serem atingidos os objetivos político-estratégicos, mesmo em zonas distantes do território nacional. Esta diplomacia pode assumir várias formas: a presença naval, em que as

¹⁴⁰ Imagine-se um potencial conflito com Espanha a propósito da posse das ilhas selvagens e da respetiva qualificação como ilhas à luz da CNUDM, para efeitos do estabelecimento dos espaços marítimos nacionais (ZEE e Plataforma Continental).

¹⁴¹ Os meios poderão ser navios de superfície, submarinos, forças de fuzileiros ou pessoal para integrar estados-maiores de forças internacionais.

demonstrações de força são dissuasoras de intenções de terceiros¹⁴²; a cooperação técnico-militar, em que um Estado auxilia outro na edificação de capacidades; e a divulgação das indústrias de construção naval e de equipamentos relacionados com a defesa (diplomacia naval económica).

Nos termos da lei, a missão principal da Marinha é a participação, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças¹⁴³.

Complementarmente, em termos externos, a Marinha participa em missões internacionais, em conformidades com os compromissos assumidos pelo Estado, bem como desenvolve, ainda, um conjunto de missões, num quadro autónomo ou multinacional, para a proteção e salvaguarda da vida e dos interesses por portugueses. É neste último tipo de missões que cabe o exercício da autoridade do Estado no mar.

Logo, a Marinha tem que manter um elevado grau de prontidão¹⁴⁴ dos seus meios navais, de acordo com o dispositivo de forças superiormente aprovado. Para o efeito a Marinha tem que promover um conjunto de exercícios por forma a testar o material e a assegurar o treino do pessoal, corrigindo permanentemente as deficiências encontradas.

Em conclusão, as Marinhas exercem, nos espaços marítimos nacionais ou em águas internacionais mediante mandato internacional, o poder de autoridade do Estado no mar, em prol da defesa dos respetivos territórios e dos interesses definidos pelo poder político.

3.3.2 Segurança no mar

É do conhecimento generalizado que quando falamos em economia do mar e em atividades económicas com ela relacionadas, estamos a associar a noção de segurança no investimento, de modo a que o investidor obtenha retorno no investimento realizado. Assim, as atividades económicas a realizar no mar

¹⁴² Estas demonstrações de força podem ir desde a mera ostentação dos meios até à realização de exercícios de grande dimensão.

¹⁴³ Cfr. o n.º 1 do artigo 1.º do decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro.

¹⁴⁴ Tempo máximo para que o meio possa ser empenhado numa missão.

exigirão segurança na execução das mesmas. Por outro lado, também o Estado como regulador dessas mesmas atividades económicas, e responsável pela respetiva fiscalização, tem obrigações na segurança marítima, por forma a garantir a sustentabilidade dos recursos.

Nestes termos, a economia do mar exige, para além de outros fatores, segurança marítima, sem a qual não existirão condições para a viabilidade do desenvolvimento das respetivas atividades. Por outro lado, sem segurança nem essas mesmas atividades se desenvolverão num ambiente de proteção das pessoas e dos bens envolvidos, nem mesmo é assegurada a proteção do meio ambiente marinho e dos respetivos recursos. E para que exista segurança, tem que ser feita fiscalização e tem que ser exercida a autoridade do Estado no mar.

Pensemos no transporte marítimo e na sua importância para a economia global. Cerca de 90% das trocas comerciais mundiais são realizadas por mar, pelo que a falta de segurança no transporte marítimo teria consequências graves na economia global, uma vez que atualmente não existem alternativas viáveis. Muitas indústrias dependem de um complexo sistema logístico de suporte, pelo que qualquer atraso no fornecimento de matéria-prima ou de escoamento dos seus produtos acabados, constitui um problema grave que, no limite, pode provocar à imputação de um elevado prejuízo que, em situações extremas, pode levar ao respetivo encerramento.

Assim, e conforme refere Cajarabille, a segurança no mar tem que obrigatoriamente ser vista como um subsistema da segurança nacional, devendo estar integrada com outros subsistema que a influenciam¹⁴⁵.

Como veremos no capítulo seguinte, decorrente de convenções internacionais e de diversos regimes jurídicos internos, os Estados possuem não só diversos direitos sobre os seus espaços marítimos, mas também diversas obrigações para com esses mesmos espaços.

No entanto, existem duas grandes perspetivas da segurança do mar que importa diferenciar¹⁴⁶:

¹⁴⁵ Cfr. Cajarabille, V. (2016). As responsabilidades do Estado no mar". Em Moreira, A., Ramalho, P. (coordenação). Estratégia, Volume XXV, página 470.

¹⁴⁶ Cfr. Cajarabille, V. (2016). As responsabilidades do Estado no mar". Em Moreira, A., Ramalho, P. (coordenação). Estratégia, Volume XXV, página 470.

- a) A perspetiva *safety*, que diz respeito à prevenção de acidentes do mar e às ações necessárias desenvolver em caso de sinistro. Envolve as regras para a condução segura da navegação, da certificação e inspeção de embarcações, certificação de pessoal marítimo, proteção do meio marinho, serviços de busca e salvamento marítimo, entre outros. Logo, esta perspetiva está relacionada com os riscos normais que derivam da atividade marítima.
- b) A perspetiva *security*, que visa a proteção face às ameaças intencionalmente dirigidas contra navios, pessoas, instalações e equipamentos ligados às atividades marítimas. A *security* implica a vigilância e o uso da força no sentido de se assegurar a proteção das atividades económicas realizadas no mar e dos recursos marinhos, bem como para assegurar o combate à criminalidade nos espaços marítimos¹⁴⁷.

Apesar desta distinção, podem existir situações em que coexistem ambas as perspetivas. Pensemos na atual situação existente no mediterrâneo de combate à imigração ilegal e ao tráfico de pessoas por mar, que inicialmente constitui-se como um problema de *security* (combate à criminalidade), mas que facilmente pode transitar para uma questão de *safety* (salvamento de vidas humanas no mar).

Sendo muito diversas as matérias relativas à segurança no mar, é natural que também sejam diversas as entidades que contribuem para aquela, pelo que se torna necessário garantir um sistema que permita uma permanente coordenação na ação e de partilha de informação.

Também as ameaças à segurança das atividades realizadas no mar podem ser diversas: tráfico de estupefacientes, contrabando de armas e outros bens, proliferação de armas de destruição massiva, imigração ilegal, tráfico de pessoas, pirataria, terrorismo, ataques cibernéticos a sistemas de controlo e de informação marítimos, pesca ilegal, atentados ambientais, furto de recursos do fundo marinho, furto de bens do património cultural subaquático, entre outros.

¹⁴⁷ É de realçar que as ações relativas à *security* podem ter lugar em espaços marítimos que não pertencem ao Estado costeiro, por forma a ser assegurado que a ameaça em causa não venha afetar a segurança marítima nos espaços desse mesmo Estado costeiro. Veja-se a missão realizada por diversos países da UE no mediterrâneo (operação EUNAVFOR MED SOPHIA), subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar de navios suspeitos de ser utilizados na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas.

As ameaças anteriormente mencionadas podem, de uma forma mais ou menos direta, com mais ou menos intensidade, ter repercussões no desenvolvimento das atividades económicas ligadas ao mar.

Pensemos nos efeitos da pirataria no transporte marítimo. A pirataria é um fenómeno que se tem vindo a alastrar a várias regiões do globo¹⁴⁸. Desde logo a costa da Somália, mas não podemos deixar de referir o Golfo da Guiné, Angola ou o Mar do Sul da China. Embora os episódios de pirataria ocorram, normalmente, junto de Estados falhados ou com graves problemas socioeconómicos, nenhuma região do mundo, que não aposte na segurança, pode afirmar que não possui riscos de sofrer ataques pontuais de pirataria, afetando a credibilidade do Estado costeiro em causa.

Conforme refere Guedes, a pirataria é tendencialmente um fenómeno cíclico, começando geralmente em pequena escala e que, se não tiver oposição, vai gradualmente aumentando, quer em número de ataques, quer na sua intensidade¹⁴⁹. Refere ainda o mesmo autor que o ressurgimento da pirataria nos tempos recentes se deve: ao aumento do número de navios a navegar; à construção de navios mais automatizados e, conseqüentemente, com menores tripulações; à liberalização da constituição das tripulações e o decréscimo da sua preparação; empobrecimento e desarticulação social e política de muitos países localizados perto de grandes rotas comerciais; e, ainda, a proliferação e descontrolo do armamento¹⁵⁰.

Também o terrorismo no mar pode ter efeitos relevantes na economia do mar, provocando prejuízos e número de vítimas consideráveis. Imaginemos o que seriam os efeitos para a economia do afundamento de um navio à entrada de um relevante porto comercial.

Por outro lado, a pesca ilegal é um fenómeno mundial que, para além de consistir numa prática de concorrência desleal no setor, tem consequências

¹⁴⁸ Entre 1991 e 2013, a nível mundial, registaram-se 6441 atos de pirataria/assaltos à mão armadas a bordo de navios, sendo de destacar o Sudeste Asiático (36,5%), África (32,3%), Subcontinente Indiano (11,4%), Américas e Caraíbas (9,9%), Extremo Oriente (7,2%), Sudoeste Asiático (1,4%). Na Europa, no mencionado período registaram-se 37 casos (0,6%). No que respeita a violência contra tripulação e passageiros, de 1991 a 2013, existiram 11266 vítimas, na sua maioria na qualidade de reféns (75,3%), 405 vítimas mortais (3,6%) e 200 desaparecidos (1,8%). Cfr. Guedes, H. P. (2014). A Pirataria Marítima Contemporânea, página 25.

¹⁴⁹ Cfr. Guedes, H. P. (2014). A Pirataria Marítima Contemporânea, página 3.

¹⁵⁰ Cfr. Guedes, H. P. (2014). A Pirataria Marítima Contemporânea, página 7.

enormes para a sustentabilidade dos recursos, uma vez que são capturadas espécies fora do controlo das quotas politicamente estabelecidas.

Também os acidentes marítimos são causa de preocupação para a segurança marítima. Nos termos da alínea b), do n.º 2, do artigo 3.º da Lei n.º 18/2012, de 7 de maio, acidente marítimo é um acontecimento ou uma sequência de acontecimentos diretamente relacionados com as operações de um navio,- com exceção dos atos ou omissões deliberados com o objetivo de provocar danos à segurança de um navio, de uma pessoa ou do ambiente - que tenha como consequência: a morte ou ferimento grave de uma pessoa; a perda de uma pessoa que se encontrava a bordo; a perda, presumida perda ou abandono de um navio; danos materiais sofridos pelo navio; encalhe ou inutilização de um navio, ou o envolvimento de um navio numa colisão; danos materiais numa infraestrutura marítima exterior ao navio; danos graves para o ambiente ou a possibilidade de ocorrência de danos graves para o ambiente, em resultado dos danos sofridos por um navio ou navios.

Por sua vez, incidente marítimo, nos termos da alínea v), do n.º 2, do artigo 3.º da Lei n.º 18/2012, de 7 de maio, é um acontecimento, ou sequência de acontecimentos, que não um acidente marítimo, diretamente ligado às operações de um navio que tenha colocado em risco, ou, se não fosse corrigido, poderia colocar em risco a segurança do navio, das pessoas a bordo ou de qualquer outra pessoa ou o meio ambiente, não incluindo atos ou omissões deliberados, com o objetivo de provocar danos à segurança de um navio, do indivíduo ou do meio ambiente.

Em termos de acidentes no mar, estes podem ser divididos em 4 grupos diferentes, tendo em consideração os principais fatores de compreensão nos mesmos¹⁵¹:

- a) Acidentes com navios de superfície e embarcações – naufrágio, abalroamento, colisão com estruturas ou objetos no mar (plataformas, contentores, icebergs, ...), encalhe, água aberta (alagamento proveniente de rombo no casco), incêndio ou explosão a bordo e avarias graves que impeçam ou limitem fortemente a manobrabilidade e propulsão do navio.

¹⁵¹ Cfr. Cajarabille, V. (2016). As responsabilidades do Estado no mar". Em Moreira, A., Ramalho, P. (coordenação). Estratégia, Volume XXV, página 472.

- b) Acidentes com pessoas, quer sejam tripulantes ou passageiros – homem ao mar, acidente (causando ferimentos ou mesmo a morte) e doença de indivíduos (com maior ou menos gravidade)¹⁵².
- c) Acidentes com plataformas existentes no mar, submarinos e aviões – incêndio ou explosão com destruição de plataformas e infraestruturas existentes no mar (plataformas petrolíferas, parques eólicos, boias e farolins, etc.), queda de aviões no mar ou amaragens de emergência, acidentes com submarinos em imersão (abalroamento com navios de superfície ou com outros submarinos), acidentes sofridos nos submarinos (encalhe, rombo, alagamento, explosão, afundamento, etc.).
- d) Desastres ambientais – poluição causadas pelos acidentes anteriormente referidos (exceto os que envolvem apenas pessoas), poluição provocada pelo deficiente funcionamento de equipamentos de bordo ou pela deficiente operação dos mesmos, poluição provocada pela lavagem de navios.

Recentemente a EMSA publicou o relatório sobre acidentes marítimos e incidentes marítimos envolvendo navios que arvoravam a bandeira de um Estado-membro da UE, bem como os ocorridos no Mar Territorial e nas águas interiores de um Estado-membro, englobando dados compreendidos entre 2011 e 2015. Assim, neste período foram reportados 12.591 casos, que envolveram 14.245 navios de diversos tipos, tais como navios de transporte de mercadorias, embarcações de pesca, navios de transporte de passageiros, entre outros¹⁵³.

Cumprido, no entanto, salientar que a grande maioria dos acidentes não aparecem de uma forma isolada, constituindo cada ocorrência um conjunto de acidentes correlacionados e consequentes, o que muitas vezes agrava o respetivo resultado.

Mas para a verificação da ocorrência dos mencionados acidentes no mar existe um conjunto de fatores de risco que muito incrementam a probabilidade de aqueles virem a acontecer. Destes fatores merecem especial destaque: as condições meteorológicas, como o estado do mar, a ondulação, a intensidade do vento, as correntes e a diminuição da visibilidade (provocada por nevoeiro ou

¹⁵² Quer os acidentes quer as doenças podem dar origem à necessidade de serem efetuadas operações de evacuação médica urgente, normalmente efetuadas por helicópteros.

¹⁵³ Cfr. Pargana, M. J. (2017). Acidentes marítimos e seu enquadramento da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

pela chuva); a densidade do tráfego marítimo¹⁵⁴ e a existência de estruturas na área; a formação e experiência do pessoal marítimo; o estado dos navios e das estruturas no mar, em termos de manutenção, bem como a inexistência ou deficiente funcionamento de equipamentos de segurança; e, ainda, deficiente sinalização de perigos para os navegantes.

Deste modo, muitas das tarefas relativas à segurança no mar decorrem das ameaças e dos riscos anteriormente mencionados, tendo que existir medidas ao nível internacional e nacional de cada Estado costeiro, para a prevenção e, quando ocorram acidentes, para as operações de salvamento, minimizando-se os danos provocados.

Desde logo, ao nível internacional, importa destacar a ação da Organização Marítima Internacional (IMO)¹⁵⁵. Esta organização tem como principais objetivos a criação de um sistema de cooperação entre Governos nos domínios da regulamentação e das práticas governamentais relativas a todo o tipo de questões técnicas que digam respeito à navegação comercial internacional, e incentivar e facilitar a adoção geral dos mais elevados padrões normativos nas matérias referentes à segurança marítima, à eficiência da navegação e à prevenção e controlo da poluição marítima causada pelos navios¹⁵⁶. Em junho de 2013 faziam parte da IMO 170 Estados Membros, tendo sido fomentada a adoção de cerca de 50 convenções e protocolos, bem como mais de 1000 códigos e recomendações sobre segurança marítima, prevenção da poluição e outras questões conexas¹⁵⁷. Os diversos Estados costeiros integrantes da IMO estão, naturalmente, obrigados ao cumprimento das respetivas normas emanadas.

Deste modo, para se fazer face à necessária promoção da segurança marítima, da mesma forma de que se estabelece uma estratégia para a segurança e defesa, deveria ser implementada uma estratégia para a segurança marítima, nas suas diversas componentes, *safety* e *security*.

¹⁵⁴ Aqui se inclui a existência de embarcações em faina de pesca na mesma área.

¹⁵⁵ Em inglês *International Maritime Organization* (IMO). Esta organização foi criada no decurso de uma conferência realizada em 1948, em Genebra, sob os auspícios da Organização das Nações Unidas, tendo em 1958 entrado em vigor a Convenção que a constituiu.

¹⁵⁶ O respetivo lema é: “Uma navegação segura, protegida e eficiente em mares limpos”.

¹⁵⁷ Cfr. IMO. (2013). IMO – What it is.

Um Estado que se diz e quer ser reconhecido como marítimo, como o caso português, não pode deixar de ter uma estratégia de segurança marítima. Na nossa opinião a presente estratégia deveria ter os seguintes objetivos: estabelecer o quadro político e estratégico para fazer face aos vários desafios em matéria de segurança marítima, de forma eficaz e abrangente; facilitar uma melhor cooperação das diversas autoridades, civis e militares; contribuir para a plena utilização do potencial de crescimento da economia do mar, em consonância com a legislação em vigor; e, ainda, incentivar a planificação, de forma conjunta, da segurança em situações de emergência, a gestão dos riscos, a prevenção de conflitos e a resposta às crises e respetiva gestão.

3.3.3 A promoção do desenvolvimento do Estado, aos seus vários níveis, através da utilização dos espaços marítimos

Muito se tem falado sobre o desenvolvimento da denominada economia do mar, bem como do que se espera que seja o seu contributo para o crescimento do PIB nacional e para o desenvolvimento económico do país.

Em conformidade com o relatório “O Hypercluster da Economia do Mar”¹⁵⁸, foram identificados os seguintes componentes da economia do mar: visibilidade, comunicação, imagem e cultura marítimas; náutica de recreio e turismo náutico; transportes marítimos, portos e logística; construção e reparação navais; pesca, aquicultura e indústria de pescado; energia, minerais e biotecnologia; obras marítimas; e serviços marítimos. A acrescer a estas atividades ainda poderemos ter a defesa, a conceção e o fabrico dos equipamentos e estruturas que permitem viabilizar essas mesma utilização do mar e a salvaguarda da permanência da base dos recursos.

Ora, se estamos a falar de atividades económicas, estamos a associar a noção de lucro financeiro a essas mesmas atividades, pelo que não haverá atividades económicas no mar que não visem a obtenção de uma mais-valia para o respetivo investidor. Chegados aqui, temos que na altura da decisão de investir, um dos fatores que influenciam a análise da viabilidade económica dos projetos é a segurança existente em redor dos mesmos. Nenhum investidor

¹⁵⁸ Apresentado em 19 de fevereiro de 2009.

aplica capital na realização de uma atividade que, para além de permitir o retorno desse mesmo capital, não permita a obtenção de uma margem de lucro potencialmente atrativa.

Nestes termos, a economia do mar exige simultaneamente segurança marítima, nas suas componentes de *safety* e *security*, sem a qual não existirão condições para a viabilidade do desenvolvimento das respetivas atividades. Por outro lado, sem segurança nem essas mesmas atividades se desenvolverão num ambiente de proteção das pessoas e dos bens envolvidos, nem mesmo é assegurada a proteção do meio ambiente marinho e dos respetivos recursos.

No caso português, vejamos a importância que o desenvolvimento da mencionada economia do mar se quer para o país.

Em 2014 foi aprovada¹⁵⁹ uma nova Estratégia Nacional para o Mar (ENM), relativa ao período 2013-2020, a qual veio suceder à que havia sido aprovada em 2006.

Esta nova estratégia assume como objetivo, entre outros: concretizar o potencial económico, geoestratégico e geopolítico do território marítimo nacional, tornando o Mar-Portugal num ativo com benefícios económicos, sociais e ambientais permanentes; criar condições para atrair investimento, nacional e internacional, em todos os sectores da economia do mar, promovendo o crescimento, o emprego, a coesão social e a integridade territorial, e aumentando, até 2020, a contribuição direta do sector mar para o PIB nacional em 50%; reforçar a capacidade científica e tecnológica nacional, estimulando o desenvolvimento de novas áreas de ação que promovam o conhecimento do Oceano e potenciem, de forma eficaz, eficiente e sustentável, os seus recursos, usos, atividades e serviços dos ecossistemas.

Mas para o desenvolvimento das atividades económicas no mar torna-se necessário garantir a respetiva regulação. Para o efeito, a ENM 2013-2020 menciona que o ordenamento e a gestão previstos na Lei de Bases do Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo, a Lei n.º 17/2014, de 10 de abril, incidem sobre a utilização de todo o espaço marítimo nacional¹⁶⁰. Desta forma, a atribuição de títulos de utilização privativa do espaço marítimo (TUPEM) é

¹⁵⁹ Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014, de 12 de fevereiro.

¹⁶⁰ Cfr. refere Vasco Becker-Weinberg em “Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional”, pág. 27.

essencial para a regulação das atividades económicas no mar, bem como para a segurança das mesmas. Só assim, se poderá esperar um crescimento sustentável das atividades associadas à economia do mar.

Com efeito, a economia do mar em Portugal tem crescido, mesmo em contraciclo, quando recentemente a economia nacional decrescia¹⁶¹. Conforme referiu recentemente Alda Carvalho, Presidente do INE¹⁶², a economia do mar representou já 3,1% de toda a riqueza nacional produzida no ano de 2013, com as cerca de 59 mil empresas do sector a representarem igualmente cerca de 3,6% do emprego gerado em toda a economia nacional. Nesse mesmo ano de 2013, em termo de peso relativo, o turismo e o recreio foram as atividades com mais peso na economia do mar, representando mais de 35% do valor acrescentado bruto (VAB) das atividades ligadas ao mar, estando à frente de atividades como a pesca, os serviços marítimos, portos ou transportes.

Mais recentemente, o BPI num seu relatório de 2015¹⁶³, divulgou que *“a economia do mar vale globalmente mais de 8 mil milhões de euros, correspondendo a cerca de 2.4% da produção nacional e a 2.3% do emprego. O turismo e o lazer é a área que mais contribui para a criação de riqueza (39%) e a que mais mão-de-obra absorve (48%); o transporte marítimo, portos e logística é responsável por 36% do VAB e 19% do emprego; a pesca, aquicultura e indústria de pescado representam 21% do VAB e 28% do emprego; construção e reparação naval, para além das obras de defesa costeira, têm uma representação bastante modesta”*.

Analisando o último relatório “LEME – Barómetro da PwC da Economia do Mar”¹⁶⁴, verifica-se que em Portugal, apesar das dificuldades macroeconómicas, existem várias indústrias do mar que nos últimos anos têm crescido. Os três grandes pilares da economia azul foram o aumento da carga movimentada nos portos, o crescimento dos cruzeiros e o aumento das exportações da fileira do pescado.

Em sede de transporte marítimo tem-se verificado, no que concerne ao registo de navios, a um enorme crescimento no Registo Internacional de Navios da

¹⁶¹ 2,1% foi quanto cresceu a economia do mar entre 2010 – 2013 quando a economia portuguesa caiu 5,4% (Cfr. A economia do mar cresceu entre 2010 e 2013, a economia nacional caiu).

¹⁶² Na segunda Conferência do Jornal da Economia do Mar.

¹⁶³ Cfr. Alves, A.L. (2015, maio). “A Economia do Mar em Portugal.

¹⁶⁴ PwC (2017). LEME – Barómetro PwC da Economia do Mar (7.ª edição).

Madeira em termos de Tonelagem de Arqueação Bruta dos navios. Com o aumento do número de navio a arvorar a bandeira nacional, aumentam, também, as responsabilidades do Estado, no que se refere às competências do Estado de bandeira. Em termos de movimentos anuais de navios, mercadorias e contentores, a evolução global do transporte marítimo, durante 2015, continuou a ser positiva, mantendo-se uma tendência de crescimento. Existe, assim, um aumento do tráfego marítimo, o que traz preocupações acrescidas para a segurança marítima.

No que concerne à pesca e indústria de pescado, Portugal importa mais de metade do peixe que consume (Portugal é dos países da UE com maior consumo per capita de peixe). Apesar do número de embarcações da frota de pesca nacional que descarregam peixe em Portugal continuar a cair, existirão muitos navios interessados em pescar na nossa ZEE, pelo que a necessidade de vigilância e fiscalização permanece.

No apoio ao turismo, o funcionamento do salvamento marítimo é um fator bastante importante. Ainda de acordo com o LEME 2017, em 2015, o número de salvamentos aumentou e o número de vítimas mortais ou desaparecidos diminuiu.

Por outro lado, existem áreas de negócio que estão a começar a merecer grande atenção por parte dos investidores. É o caso da exploração da energia das ondas, da energia eólica *offshore*, da biotecnologia, dos recursos naturais e, ainda, da robótica marinha. Mas todas estas atividades para serem exercidas no mar, carecem de regulamentação e da vigilância e fiscalização da respetiva atividade por parte das autoridades.

Para o efeito, somos da opinião que a promoção da utilização dos espaços marítimos e o desenvolvimento da economia do mar necessita, igualmente, de uma estratégia. Essa estratégia cremos ser a ENM que o Governo aprovou. Esta pretende apresentar um novo modelo de desenvolvimento das atividades nos espaços marítimos, com vista a gerar-se uma dinâmica de promoção, crescimento e competitividade da economia do mar.

O que lhe falta é a coordenação com as demais estratégias que anteriormente mencionamos no presente trabalho. Essa coordenação acreditamos ser essencial para o efetivo desenvolvimento das atividades económicas no espaço marítimo sob soberania ou jurisdição nacional. Se tal for conseguido,

acreditamos que com a quantidade de recursos naturais existentes no espaço económico português, o mar será seguramente uma das fontes de riqueza mais importantes, e que terá desenvolvimentos mais relevantes, em termos de criação de fatores de desenvolvimento e valor na economia nacional.

3.4 O exercício da autoridade marítima

Mas qual é a finalidade do exercício da autoridade marítima, ou se preferirmos, o interesse no exercício da autoridade do Estado no mar?

Atendendo às fontes que a legitimam, podemos apresentar os seguintes objetivos macro do exercício da autoridade marítima:

- A regulação das atividades económicas e científicas a serem realizadas no espaço marítimo sob jurisdição, englobando o ordenamento do espaço, bem como o licenciamento das atividades;
- A preservação do meio marinho, englobando as ações tendo em vista a salvaguarda dos recursos vivos e não vivos, a proteção ambiental e o combate à poluição no mar, a saúde pública e a preservação do património cultural subaquático;
- A segurança marítima, quer ao nível da salvaguarda da vida humana no mar, quer dos meios materiais utilizados nas diversas atividades marítimas;
- O combate à criminalidade e aos atos ilícitos no mar, tais como o tráfico de pessoas, de estupefacientes e de armamento, o terrorismo, a pirataria, o contrabando.

Face aos enunciados objetivos, então podemos apresentar as principais áreas de atuação ou responsabilidades da autoridade marítima:

A. Regulação das atividades económicas e científicas:

- Fiscalização das atividades de exploração dos recursos vivos e não vivos;
- Fiscalização das embarcações, por forma a serem garantidos os padrões mínimos internacional mente aceites;
- Fiscalização do pessoal embarcado ao nível da certificação exigível para o efeito;
- Ordenamento e gestão dos espaços marítimos;

- Regulação e licenciamento das atividades económicas realizadas nos espaços marítimos e na faixa costeira;
- Regulação e autorização da realização de cruzeiros científicos nos espaços marítimos.

B. Preservação do meio marinho:

- Preservação e proteção do meio marinho, combatendo a poluição no mar;
- Preservação e proteção dos recursos naturais, vivos e não vivos;
- Preservação e proteção do património cultural subaquático;
- Proteção da saúde pública.

C. Segurança marítima:

- Salvaguarda da vida humana no mar;
- Salvamento marítimo;
- Investigação das causas dos acidentes marítimos;
- Segurança e controlo da navegação;
- Segurança da faixa costeira e do domínio público marítimo;
- Vigilância e controlo do espaço e das fronteiras marítimas;
- Assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação;
- Ações de proteção civil a realizar, quer no mar, quer na faixa litoral.

D. Combate à criminalidade e aos atos ilícitos no mar:

- Prevenção e repressão do contrabando realizado por mar;
- Prevenção e repressão da imigração clandestina por via marítima;
- Prevenção e repressão da criminalidade no mar, como seja, o terrorismo, a pirataria, o tráfico de estupefacientes e de armamento.

Habitualmente estas funções correspondem às denominadas funções de guarda costeira. Contudo, somos da opinião que esta equivalência é perigosa pois junto daqueles menos informados pode ser geradora de equívocos. Isto porque as mencionadas funções são desempenhadas em qualquer espaço marítimo sob responsabilidade de um Estado, e não apenas nos espaços marítimos junto à costa. Daí que para o exercício destas funções sejam necessários meios operacionais oceânicos e não apenas meios costeiros.

E como é que um Estado costeiro deve garantir a segurança das atividades realizadas nos espaços marítimos sob sua jurisdição ou soberania?

Como vimos anteriormente, o conceito de segurança envolve duas componentes: a da “*safety*” e a da “*security*”.

No âmbito da primeira, as obrigações dos Estados costeiros estão definidas no capítulo IV (radiocomunicações) e V (segurança em navegação) da Convenção SOLAS¹⁶⁵. Esta convenção institui normas mínimas para a construção, aprestamento e operação dos navios, compatíveis com a sua segurança. Aplica-se aos navios que efetuam viagens internacionais, com exceção dos navios de guerra, navios mercantes de arqueação bruta inferior a 500 toneladas, navios sem meios de propulsão mecânica, navios de madeira de construção primitiva, embarcações de recreio, embarcações de pesca.

Segundo a Regra 5, da Parte B, do Capítulo IV, o Estado costeiro deve comprometer-se a disponibilizar facilidades apropriadas baseadas em terra, para serviços de radiocomunicação terrestre e espacial, tais como: um serviço de radiocomunicação utilizando satélites geoestacionários e em órbita polar, no serviço móvel marítimo por satélite; o serviço móvel marítimo nas diversas faixas previstas.

Concomitantemente, a Regra 5-1 estipula que todos os Estados costeiros devem assegurar que sejam tomadas as medidas adequadas para o registo das identidades do Sistema Marítimo Global de Socorro e Salvamento (GMDSS) e para disponibilizar as informações relativas a estas identidades para os centros de coordenação de salvamento, 24 horas por dia.

Já relativamente aos serviços meteorológicos, a Regra 5 do Capítulo V da Convenção SOLAS determina que os Estados costeiros devem incentivar a coleta de dados meteorológicos pelos navios que estiverem no mar, providenciando a respetiva análise, divulgação e intercâmbio, da maneira mais adequada para o propósito de auxiliar a navegação. Para o efeito, os Estados costeiros devem, entre outras: avisar os navios da ocorrência de ventos de alta intensidade, tempestades e ciclones tropicais; divulgar, pelo menos duas vezes

¹⁶⁵ A Convenção SOLAS teve a sua primeira versão aprovada em 1914, após o naufrágio do “TITANIC”. Posteriormente, em 1928 e 1948, foram aprovadas a 2.ª e 3.ª versões, respetivamente. Em 1960 foi aprovada a 4.ª versão, já após a criação da IMO. A atual versão data de 1974, possuindo dois protocolos aprovados (1978 e 1988) e diversas emendas ao longo da respetiva vigência.

por dia, informações sobre as condições do tempo que sejam adequadas para a navegação, contendo avisos e previsões de tempo, de vagas e de gelo; elaborar e disponibilizar aos navios que vão para o mar cartas diárias sobre as condições do tempo; garantir que navios selecionados sejam equipados com instrumentos meteorológicos marítimos testados, para transmissão de observações meteorológicas nos principais horários padrão; providenciar a receção e transmissão das mensagens sobre as condições de tempo, dos navios e para os navios.

No que concerne aos serviços de busca e salvamento, a Regra 7 do Capítulo V da Convenção SOLAS, vincula os Estados costeiros a assegurar que sejam tomadas as medidas necessárias às comunicações e à coordenação de socorro na sua área de responsabilidade, e ao salvamento das pessoas em perigo no mar nas proximidades das suas costas. Para o efeito, obriga os Estados a criarem e a manterem instalações de busca e salvamento, com a estrutura considerada necessária tendo em consideração a densidade do tráfego marítimo e os perigos à navegação existentes, proporcionando os meios adequados para localizar e resgatar pessoas em perigo¹⁶⁶.

Em matéria de serviços hidrográficos, a Regra 9 do Capítulo V da Convenção SOLAS obriga os Estados costeiros a garantir a elaboração e disponibilização das cartas hidrográficas da sua área de responsabilidade. Assim, os Estados costeiros devem proceder à compilação dos dados hidrográficos para publicação, divulgação e atualização de todas as informações náuticas necessárias para uma navegação segura. Assim, tendo em vista auxiliar a navegação, os Estados costeiros devem cooperar na realização dos seguintes serviços náuticos e hidrográficos: realizar levantamentos hidrográficos adequados a uma navegação segura; publicar cartas náuticas, roteiros, listas de faróis, tabelas de marés e outras publicações náuticas que atendam às necessidades da navegação; promulgar avisos aos navegantes para que as cartas e as publicações náuticas permaneçam atualizadas; proporcionar medidas para a produção de dados hidrográficos.

¹⁶⁶ Como já identificado anteriormente, em matéria de busca e salvamento marítimo, para além do disposto na Convenção SOLAS, existe uma Convenção própria para o efeito, a Convenção SAR.

O serviço de tráfego de navios (VTS), contribui para a salvaguarda da vida humana no mar, para a segurança e a eficiência da navegação e para a proteção do meio ambiente marinho das áreas costeiras adjacentes, contra possíveis efeitos adversos do tráfego marítimo. Assim, a Regra 12 do Capítulo V da Convenção SOLAS impõe aos Estados Costeiros a criação de VTS quando o volume de tráfego ou o grau de risco justificar a existência desse serviço. No entanto, a obrigatoriedade da sua existência apenas se impõe no Mar Territorial¹⁶⁷.

A Regra 13 do Capítulo V da Convenção SOLAS impõe aos Estados costeiros a existência de auxílios à navegação, na estreita medida em que o volume de tráfego o justifique e o grau de risco o exija. Trata-se, por exemplo, de garantir o assinalamento marítimo.

Já ao nível da “*security*”, os Estados costeiros devem proceder à prevenção e repressão da criminalidade. Assim, os Estados costeiros devem proceder ao combate a todos os atos ilícitos que afetem a segurança da navegação. Estes atos ilícitos encontram-se caracterizados na Convenção SUA, de 1998. Nestes termos, o respetivo artigo 3.º caracteriza os atos que considera constituírem infrações penais. Para aquela Convenção comete uma infração penal qualquer pessoa que ilícita e intencionalmente: (1) se aproprie ou exerça o controlo de um navio pela força ou ameace fazê-lo pela força ou por outra forma de intimidação; (2) pratique um ato de violência contra uma pessoa a bordo de um navio, se tal ato puser em perigo a segurança náutica desse navio; (3) destrua um navio, ou cause avarias ao mesmo ou à sua carga, de modo a pôr em perigo a segurança náutica desse navio; (4) coloque ou faça colocar num navio, por qualquer meio, um dispositivo ou uma substância que provoque ou possa provocar a destruição do navio ou causar avarias ao mesmo ou à sua carga e que possa pôr em perigo a segurança náutica desse navio; (5) destrua ou avarie gravemente as instalações ou serviços de navegação marítima ou perturbe seriamente o seu funcionamento, se qualquer destes atos puder comprometer a segurança náutica de um navio; (6) comunique uma informação que saiba falsa e com isso comprometa a segurança náutica de um navio; (7) lesione ou mate qualquer pessoa em consequência dos atos mencionados nos números anteriores.

¹⁶⁷ A Resolução da IMO A.857 (28) de 1997 detalha as regras a que um VTS deve obedecer.

Comete igualmente uma infração penal quem tente ou incite outra pessoa a cometer as infrações elencadas, ou que ameace cometer as infrações mencionadas nos números (2), (3) e (5).

O artigo 4.º da Convenção SUA manda aplicar a mesma quando o navio, cuja segurança foi afetada, navegue ou esteja previsto navegar em águas situadas para além do limite exterior do Mar Territorial de um único Estado ou dos limites laterais do seu Mar Territorial com os Estados adjacentes. No entanto, as disposições da Convenção SUA aplicam-se sempre quando o arguido ou suspeito for encontrado no território de um Estado parte da Convenção SUA.

A Convenção SUA obriga a que os Estados providenciem no sentido de assegurar que as infrações previstas no seu artigo 3.º sejam puníveis com penas apropriadas, tendo em consideração a natureza grave das mesmas¹⁶⁸.

Para o efeito, cada Estado deve tomar as medidas necessárias para exercer a jurisdição penal sobre as infrações anteriormente mencionadas, quando as mesmas tiverem sido cometidas: (1) contra ou a bordo de um navio arvorando a bandeira desse Estado no momento em que a infração foi cometida; (2) no território desse Estado e no seu Mar Territorial; (3) por uma pessoa com a nacionalidade desse Estado; (4) por apátridas residentes nesse Estado; (5) da prática da infração tenha sido retido, ameaçado, ferido ou morto um cidadão do Estado; (6) com o objetivo de levar o Estado a praticar um qualquer ato.

Relativamente ao tráfico de estupefacientes, em 1988, os Estados-membros das Nações Unidas decidiram fortalecer as ações para combater o tráfico de drogas, reunindo-se em Viena para formular aquele que se tornou o terceiro pilar do sistema internacional de controlo de drogas, universalmente aprovado. Foi, então, aprovada a Convenção das Nações Unidas Contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas. Esta Convenção tem como objetivo promover a cooperação entre os Estados para tratar de forma mais eficaz o tráfico de drogas, acabar com os lucros de organizações criminosas através da produção de drogas ilícitas e do tráfico, e fornecer novas ferramentas aos governos. Nestes termos, o respetivo artigo 17.º dispõe sobre o tráfico ilícito por mar, impondo que o Estado que tenha motivos razoáveis para suspeitar que um navio com o seu pavilhão, ou sem qualquer pavilhão ou matrícula, é utilizado

¹⁶⁸ Cfr. artigo 5.º da Convenção SUA.

para o tráfico ilícito, pode solicitar auxílio a outros Estados para por fim a essa utilização. Por outro lado, o Estado que tenha motivos razoáveis para suspeitar que um navio, no uso da liberdade de navegação, e que arvore o pavilhão ou tenha matrícula de um outro Estado, é utilizado para o tráfico ilícito, pode proceder à notificação desse facto ao Estado bandeira e solicitar autorização para tomar as medidas consideradas adequadas em relação ao navio. Por sua vez, o Estado de bandeira em causa pode autorizar o Estado requerente a ter acesso ao navio, a proceder à inspeção do mesmo e, caso sejam descobertas provas de envolvimento no tráfico ilícito, a adotar as medidas adequadas em relação ao navio, às pessoas e à carga que for encontrada a bordo. No entanto, em momento algum, qualquer medida que seja adotada por um Estado face a um navio, não pode pôr em causa a segurança das pessoas, do navio e da carga, e não pode prejudicar os interesses comerciais e jurídicos do Estado de bandeira ou de qualquer outro Estado interessado¹⁶⁹.

Como vimos, a pirataria é um fenómeno que está implementada em determinadas zonas do globo, onde a conjugação de determinados fatores acontece. Assim, impõe-se a nível global a existência de medidas de combate à pirataria. Nessa sequência, a própria CNUDM estabeleceu um conjunto de normas visando a imposição do combate a este fenómeno. Para o efeito estipulou que todos os Estados devem cooperar na repressão da pirataria no alto mar ou em qualquer outro lugar que não se encontre sob jurisdição de outro Estado¹⁷⁰. Por outro lado, estabeleceu que todo o Estado pode apresar, no alto mar ou em qualquer outro lugar que não se encontre sob jurisdição de outro Estado, um navio ou aeronave pirata, ou um navio ou aeronave capturados por atos de pirataria e em poder dos piratas e, ainda, prender as pessoas e prender os bens que se encontrem a bordo desse navio¹⁷¹. Mas só podem efetuar o apresamento por motivo de pirataria, os navios de guerra ou aeronaves militares, ou qualquer outro navio ou aeronave estando devidamente mandatados para o

¹⁶⁹ No que se refere ao combate ao tráfico de estupefacientes, o artigo 108.º da CNUDM também dispõe sobre a matéria, nomeadamente sobre a cooperação entre Estados na repressão de tráfico efetuado por navios em alto mar, bem como o pedido de cooperação que um Estado deve fazer a outros Estado por forma a por fim à atividade de um navio que arvore a sua bandeira.

¹⁷⁰ Cfr. artigo 100.º da CNUDM.

¹⁷¹ Cfr. artigo 105.º da CNUDM.

efeito e que ostentem sinais claros de estarem ao serviço do Governo de um Estado¹⁷².

Em sede de combate à pirataria, a IMO estabeleceu uma resolução¹⁷³ sobre os atos cometidos contra navios ao largo da costa da Somália. Quer a UE quer a NATO têm desenvolvido missões de combate à pirataria no Oceano Índico, as operações ATALANTA e OCEAN SHIELD, respetivamente¹⁷⁴.

O aumento da pirataria no Golfo da Guiné fez com que o Conselho de Segurança da ONU aprovasse um conjunto de resoluções¹⁷⁵. No entanto, há semelhança do que se passou com a área da Somália, caso não sejam conduzidas operações de vigilância no mar, o crescimento da criminalidade poderá ocorrer.

Ainda em sede de combate a outros fenómenos de criminalidade, a CNUDM prevê o direito de visita e de perseguição.

Assim, um navio de guerra que encontre no alto mar um navio estrangeiro que não goze de imunidade¹⁷⁶, apenas terá o direito de visita sobre esse navio se existir motivo razoável para suspeitar que o navio se dedica à pirataria, ao tráfico de escravos, à realização de transmissões não autorizadas, o navio não tenha nacionalidade ou, ainda, tendo a mesma nacionalidade do navio de guerra, arvore uma bandeira estrangeira ou se recuse a içar a sua bandeira. Contudo, se as suspeitas se revelarem infundadas e o navio visitado não tiver cometido qualquer ato que justifique a visita, esse navio deve ser indemnizado por qualquer perda ou dano que possa ter sofrido¹⁷⁷.

Em situações de pirataria, a CNUDM permite que os navios infratores sejam apresados por navios de guerra ou aeronaves militares, ou ainda por outros navios ou aeronaves que tragam sinais claros e sejam identificáveis como ao serviço de um governo¹⁷⁸.

¹⁷² Cfr. artigo 107.º da CNUDM.

¹⁷³ Resolução A.1044 (27), de 2011.

¹⁷⁴ Atualmente, também a Rússia, a China, a Índia e o Japão estão a desenvolver operações contra a pirataria.

¹⁷⁵ Cfr. Guedes, H. P. (2014). Pirataria Marítima - da ficção à realidade.

¹⁷⁶ Nos termos dos artigos 95º e 96º da CNUDM, gozam de imunidade os navios de guerra e os navios pertencentes a um Estado ou por ele operado para serviço oficial não comercial.

¹⁷⁷ Cfr. artigo 110.º da CNUDM.

¹⁷⁸ Cfr. artigo 107.º da CNUDM.

Já relativamente ao direito de perseguição, este pode ser empreendido a um navio estrangeiro quando as autoridades competentes do Estado costeiro tiverem fundados motivos para acreditar que o navio em causa infringiu as suas leis ou regulamentos¹⁷⁹. Esta perseguição deve iniciar-se quando o navio estrangeiro, ou uma das suas embarcações, se encontrar nas águas interiores, nas águas arquipelágicas, no Mar Territorial ou na Zona Contígua do Estado perseguidor, apenas podendo continuar fora destas zonas se a perseguição não tiver sido interrompida¹⁸⁰. Contudo, a CNUDM prevê a extensão deste mesmo regime na ZEE e na Plataforma Continental, nas situações em que são violadas leis e regulamentos do Estado costeiro aplicáveis nesses espaços marítimos, por navios estrangeiros que se encontrem nesses mesmos espaços.

O direito de perseguição cessa no momento em que o navio perseguido entre no Mar Territorial do seu próprio Estado ou no Mar Territorial de um terceiro Estado. Por outro lado, quando um navio for apresado num lugar submetido à jurisdição de um Estado e escoltado até um porto desse Estado para investigação pelas autoridades competentes, não se pode pretender que seja posto em liberdade pelo simples facto de o navio apresado e a sua escolta terem atravessado uma parte da ZEE ou do Alto Mar, se as circunstâncias a isso obrigarem.

Quando um navio for parado ou apresado fora do Mar Territorial em circunstâncias que não justifiquem o exercício do direito de perseguição, deve ser indemnizado por qualquer perda ou dano que possa ter sofrido em consequência disso. Existe, assim, uma responsabilidade do Estado pelos danos ilegitimamente causados.

O direito de perseguição pode ser exercido apenas por navios de guerra ou aeronaves militares ou, igualmente, por navios ou aeronaves que possuam sinais evidentes e identificáveis de que estão ao serviço do Governo, estando mandatados para o efeito.

A razão de ser do direito à perseguição está relacionado com a efetiva administração da justiça, evitando-se que, alcançado pelo infrator o limite exterior das águas sob jurisdição, a perseguição termine e aquele prossiga

¹⁷⁹ Cfr. artigo 111.º da CNUDM.

¹⁸⁰ Note-se que não é necessário que o navio que dá a ordem de paragem se encontre numa das áreas identificadas. O que releva é que o navio perseguido se encontre nessas mesmas áreas.

viagem, ficando impune. Conforme refere Nuno Sardinha Monteiro, ao ser legitimado o direito de perseguição a navios suspeitos de violação da lei nos espaços marítimos, a efetuar por navios de guerra, a CNUDM está a admitir, implicitamente, que estes podem atuar em qualquer um desses espaços, sempre que presencie ou detete um ilícito¹⁸¹.

Relativamente à preservação do meio ambiente, o poder do Estado costeiro decorre do disposto nos artigos 220.º e 221.º da CNUDM. Assim:

- Quando uma embarcação se encontrar num porto ou num terminal ao largo da costa de um Estado, esse Estado pode iniciar procedimentos relativos a qualquer infracção às suas leis e regulamentos adoptados em conformidade com a CNUDM ou com as regras e normas internacionais aplicáveis para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações, quando a infracção tiver sido cometida no seu Mar Territorial ou na sua ZEE;
- Quando um Estado tiver motivos sérios para acreditar que uma embarcação que navegue no seu Mar Territorial violou, durante a sua passagem pelo mesmo, as leis e regulamentos desse Estado adoptados de conformidade com a CNUDM ou as regras e normas internacionais aplicáveis para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações, esse Estado, pode proceder à inspecção material da embarcação relativa à infracção e, quando as provas o justificarem, iniciar procedimentos, incluindo a detenção da embarcação, em conformidade com o seu direito interno;
- Quando um Estado tiver motivos sérios para acreditar que uma embarcação que navegue na sua ZEE ou no seu Mar Territorial cometeu, na ZEE, uma violação das regras e normas internacionais aplicáveis para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações ou das leis e regulamentos desse Estado, este pode exigir à embarcação que forneça informações sobre a sua identidade e o porto de registo, a sua última e próxima escala e outras informações pertinentes, necessárias para determinar se foi cometida uma infracção;
- Quando um Estado tiver motivos sérios para acreditar que uma embarcação que navegue na sua ZEE ou no seu Mar Territorial cometeu, na ZEE, uma das infracções referidas no parágrafo anterior, e tenha tido como resultado uma

¹⁸¹ Cfr. Monteiro, N. S. (2012) Modelo português de atuação do Estado no âmbito da segurança no mar.

descarga substancial que provoque ou ameace provocar uma poluição importante no meio marinho, esse Estado pode proceder à inspecção material da embarcação sobre questões relacionadas com a infracção, se a embarcação se tiver negado a fornecer informações ou se as informações fornecidas pela mesma estiverem em manifesta contradição com a situação factual evidente e as circunstâncias do caso justificarem a referida inspecção;

- Quando existir prova manifesta e objectiva de que uma embarcação que navegue na ZEE ou no Mar Territorial de um Estado tenha cometido, na ZEE, uma das infracções referidas no 3.º parágrafo, a qual tenha tido como resultado uma descarga que provoque ou ameace provocar danos importantes para o litoral ou para os interesses conexos do Estado costeiro ou para quaisquer recursos do seu Mar Territorial ou da sua ZEE, esse Estado pode, quando as provas o justificarem, iniciar procedimentos, incluindo a detenção da embarcação, de conformidade com o seu direito interno.

Por outro lado, face a acidentes marítimos¹⁸² a CNUDM atribui a um Estado o direito de tomar e executar medidas para lá do seu Mar Territorial, proporcionais ao dano efetivo ou potencial, a fim de proteger o seu litoral ou interesses conexos, incluindo a pesca, contra a poluição ou a ameaça de poluição resultante de um acidente marítimo.

Ainda em sede de proteção e preservação do meio marinho, importa, ainda, referir um aspeto importante relativo ao exercício de poderes de polícia pelos navios de guerra. Com efeito, o artigo 224.º da CNUDM, referente ao exercício dos poderes de polícia, estabelece que somente os funcionários oficialmente habilitados, bem como os navios de guerra ou aeronaves militares, ou ainda outros navios ou aeronaves que possuam sinais claros e sejam identificáveis como estando ao serviço de um governo e para tanto autorizados, podem exercer poderes de polícia em relação a embarcações estrangeiras.

Em termos nacionais, torna-se necessário que exista um conjunto de normas de atuação face a qualquer tipo de emergência neste âmbito. Com efeito, havendo a consciência que existe um elevado fluxo de tráfego de navios que

¹⁸² Por acidente marítimo deve-se entender um abalroamento, encalhe ou outro incidente de navegação ou acontecimento a bordo de uma embarcação ou no seu exterior, de que resultem danos materiais ou ameaça iminente de danos materiais à embarcação ou à sua carga (n.º 2 do artigo 221.º da CNUDM).

atravessam a ZEE sob jurisdição nacional, o que potencia a possibilidade de existirem acidentes com consequências nefastas para o meio ambiente marinho e para o nosso litoral, bem como a possibilidade de existirem descargas de águas de lavagem de porões ou de águas de lastro, foi aprovado o Plano Mar Limpo¹⁸³. Trata-se de um plano marcadamente operacional, propiciador de uma atuação atempada, eficaz e concertada no combate às situações de poluição. Para efeitos de coordenação foi criada uma comissão interministerial¹⁸⁴, com funções de supervisão global de todo o sistema operacional implementado e de definição das necessárias orientações. Por razões de operacionalidade, de eficácia e de economia de meios, foram atribuídas ao SAM as missões de execução e de coordenação da vigilância e resposta operacional a este tipo de ocorrências. Deste modo, ao SAM foi cometida, sem prejuízo das competências próprias das autoridades portuárias, a responsabilidade pela condução das operações de combate à poluição por hidrocarbonetos e outras substâncias perigosas nas águas marinhas, portos, estuários e trechos navegáveis dos rios¹⁸⁵. Ao Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) foi incumbida a promoção, sob orientação do Ministro da Defesa Nacional, da compatibilização do funcionamento das estruturas que integram o dispositivo da Marinha com o seu aproveitamento no âmbito do SAM, nomeadamente o emprego dos meios a utilizar nas ações de vigilância e combate à poluição¹⁸⁶.

Já relativamente à proteção do património cultural subaquático, aplicar-se-ão as regras previstas para o Mar Territorial e Águas Interiores. Nessa sequência remete-se para o normativo interno do Estado costeiro. Todavia, em termos de direito internacional, existe a Convenção sobre a Proteção do Património Cultural Subaquático, a qual visa garantir e reforçar a proteção daquele património¹⁸⁷. De

¹⁸³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/93, de 15 de abril.

¹⁸⁴ Com a seguinte composição: Ministro da Defesa Nacional, Ministro da Administração Interna, Ministro do Ambiente e Ministro do Mar.

¹⁸⁵ Cfr. n.º 4 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/93, de 15 de abril.

¹⁸⁶ Cfr. n.º 6 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/93, de 15 de abril.

¹⁸⁷ Nos termos da Convenção, património cultural subaquático significa todos os vestígios da existência do homem de carácter cultural, histórico ou arqueológico, que se encontrem parcial ou totalmente, periódica ou continuamente, submersos, há, pelo menos, 100 anos, nomeadamente: i) Sítios, estruturas, edifícios, artefactos e restos humanos, bem como o respetivo contexto arqueológico natural; ii) Navios, aeronaves e outros veículos, ou parte deles, a respetiva carga ou outro conteúdo, bem como o respetivo contexto arqueológico e natural; e iii) Artefactos de carácter pré-histórico. Os oleodutos e cabos colocados no leito do mar não serão considerados parte integrante do património cultural subaquático.

acordo com a convenção, no exercício da sua soberania, os Estados gozam do direito exclusivo de regulamentar e autorizar as intervenções sobre o património cultural subaquático nas suas Águas Interiores e Arquipelágicas e no seu Mar Territorial¹⁸⁸. Igualmente, no exercício da sua soberania e de acordo com a prática geral observada entre Estados, os Estados Partes, se ocorrer a descoberta de tais navios ou aeronaves nas suas Águas Arquipelágicas ou no seu Mar Territorial, tendo em vista cooperar no sentido da adoção dos melhores métodos de proteção dos navios e das aeronaves de Estado, devem informar o Estado de pavilhão parte da Convenção e, sendo caso disso, os outros Estados com interesse legítimo, especialmente de natureza cultural, histórica ou arqueológicas.

Qualquer Estado em cuja ZEE ou Plataforma Continental esteja situado o património cultural subaquático tem o direito de interditar ou autorizar qualquer intervenção sobre o património em causa, a fim de prevenir qualquer interferência nos seus direitos soberanos ou na sua jurisdição em conformidade com o direito internacional, incluindo a CNUDM. Sempre que ocorrer uma descoberta de património cultural subaquático ou houver intenção de realizar uma intervenção sobre o património cultural subaquático na ZEE ou na Plataforma Continental de um Estado, esse Estado deverá: a) Consultar todos os outros Estados que tenham declarado o seu interesse sobre a melhor forma de proteger o património cultural subaquático; b) Coordenar tais consultas na qualidade de «Estado Coordenador», a menos que declare expressamente que não deseja assumir essa função¹⁸⁹.

De modo a proteger o património, os Estados Partes devem tomar medidas que visem proibir a entrada nos respetivos territórios, o comércio e a posse de património cultural subaquático exportado ilicitamente e ou recuperado sempre que tal recuperação viole as disposições da Convenção¹⁹⁰. Da mesma forma, os Estados devem tomar as medidas tendo em vista a proibição da utilização do seu território, incluindo os portos marítimos e ilhas artificiais, instalações ou

¹⁸⁸ Cfr. o artigo 7.º da Convenção.

¹⁸⁹ Cfr. o artigo 11.º da Convenção.

¹⁹⁰ Cfr. o artigo 14.º da Convenção.

estruturas sob o seu exclusivo controlo ou jurisdição, para apoio de intervenções sobre o património cultural subaquático não conformes com a Convenção¹⁹¹.

Cada Estado tomará as medidas que visem a apreensão, no seu território, de elementos do património cultural subaquático que tenham sido recuperados em violação da Convenção, procedendo ao respetivo registo e proteção¹⁹².

No que concerne à proteção da saúde pública as normas de direito interno aplicam-se até ao limite exterior da Zona Contígua, ou seja, até às 24 milhas. Nesta conformidade os Estados costeiros devem tomar as medidas consideradas necessárias para proteger as populações de qualquer meio de propagação de uma epidemia, ou de doenças muito contagiosas e de elevada mortalidade.

Para o efeito, devem os Estados atender às regras emanadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Quais as responsabilidades do Estado de bandeira?

O Estado de bandeira de um navio pode definir-se como o Estado em cujas leis o navio está registado ou licenciado. Segundo a CNUDM, nos seus artigos artigos 91.º e 92.º, os Estados devem estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registo de navios no seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira estejam autorizados a arvorar, devendo existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio.

Os navios e os factos a eles respeitantes estão sujeitos a registo¹⁹³, considerando-se nacionais os navios cuja propriedade se encontra registada em Portugal¹⁹⁴. A atribuição da nacionalidade portuguesa confere ao navio o direito ao uso da respectiva bandeira, com os direitos e as obrigações que lhe são inerentes¹⁹⁵.

A responsabilidade atribuída ao Estado de bandeira visa assegurar que o Estado exerce, de modo efectivo, a sua jurisdição e o seu controlo em questões administrativas, técnicas e sociais sobre navios que arvorem a sua bandeira. Os

¹⁹¹ Cfr. o artigo 15.º da Convenção.

¹⁹² Cfr. o artigo 18.º da Convenção.

¹⁹³ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 201/98, de 10 de julho.

¹⁹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 201/98, de 10 de julho.

¹⁹⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 201/98, de 10 de julho.

deveres do Estado de bandeira estão, desde logo, enunciados no artigo 94.º da CNUDM, destacando-se:

- a) Manter um registo de navios no qual figurem os nomes e as características dos navios que arvorem a sua bandeira, com excepção daqueles que, pelo seu reduzido tamanho, estejam excluídos dos regulamentos internacionais geralmente aceites. Para o efeito, cada navio, antes do seu registo e posteriormente, a intervalos apropriados, deve ser vistoriado, por forma a ser verificado se possui a bordo as cartas, as publicações náuticas, bem como os equipamentos e os instrumentos de navegação apropriados à segurança da navegação do navio. Segundo os artigos 91.º e 92.º da CNUDM, os Estados devem estabelecer os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, para o registo de navios no seu território e para o direito de arvorar a sua bandeira. Com efeito, o registo de propriedade dos navios determina a sua nacionalidade, isto porque quando um navio concretiza o registo num determinado Estado de bandeira, adquire o direito de içar a bandeira desse mesmo Estado, ficando, por conseguinte, submetido às leis inerentes e podendo gozar dos benefícios próprios dos regimes jurídicos em vigor naquele Estado. O navio ao adquirir nacionalidade, passa a ser considerado parte integrante do território, tendo o dever de cumprir as leis e convenções internacionais ratificadas pelo Estado de Registo. Em Portugal, como em vários países, existe um registo convencional e um segundo registo ou registo internacional¹⁹⁶, o Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR)¹⁹⁷

198.

¹⁹⁶ O Segundo Registo ou Registo Internacional “*Second Register*” ou “*Off Shore Register*”, foi criado em alguns países com o objetivo de apoiar a sua marinha mercante, oferecendo vantagens similares às oferecidas pelas bandeiras de conveniência. O Segundo Registo é concedido por países que já possuem registo nacional, a navios de sua nacionalidade ou de outras, auferindo vantagens similares às concedidas por bandeiras de conveniência. Submete o navio a todas as leis e convenções internacionais no que concerne à segurança da navegação, excetuando, em alguns países, as leis que regulam o trabalho, subvenções e incentivos concedidos aos navios do registo nacional (Cfr. Sardinha, A. (2013). Registo de Navios Estados de bandeira).

¹⁹⁷ O MAR foi criado através do Decreto-Lei n.º 96/89, de 28 de março.

¹⁹⁸ Conforme os números divulgados na Conferência “Direito e Economia do Mar”, que teve lugar na Faculdade de Direito de Lisboa, em 29 e 30 de maio de 2017, à data o registo convencional português tinha 5 registos (1 rebocador, 2 plataformas e 2 navios) e o MAR tinha 511 navios registados (401 navios de comércio e 110 grandes iates).

- b) Exercer a sua jurisdição de conformidade com o seu direito interno sobre todo o navio que arvore a sua bandeira e sobre o capitão, os oficiais e a tripulação, em questões administrativas, técnicas e sociais que se relacionem com o navio. Pretende-se que o capitão e os oficiais estejam devidamente qualificados, em particular no que se refere à manobra, à navegação, às comunicações e à condução de máquinas, e que os demais tripulantes tenham a competência e sejam em número apropriado para o tipo, tamanho, máquinas e equipamento do navio. Para o efeito, o Estado de bandeira deve garantir que o capitão, os oficiais e, na medida do necessário, a tripulação conheçam perfeitamente e observam os regulamentos internacionais aplicáveis que se refiram à segurança da vida no mar, à prevenção de abalroamentos, à prevenção, redução e controlo da poluição marinha e à manutenção de radiocomunicações;
- c) Tomar as medidas necessárias para garantir a segurança dos navios no mar, no que se refere, entre outros, à construção, equipamento e condições de navegabilidade do navio, à composição, condições de trabalho e formação das tripulações e, ainda, à utilização de sinais, manutenção de comunicações e prevenção de abalroamentos.

Deste modo, podemos apresentar as principais áreas de atuação ou de responsabilidade dos Estados de bandeira como sendo os seguintes:

- Fazer cumprir a lei a bordo dos navios que arvorem a sua bandeira, incluindo as normas internacionais;
- Efetuar o registo de navios, mantendo-o devidamente atualizado;
- Efetuar o registo dos marítimos, após certificação das necessárias habilitações;
- Garantir as condições de operação em segurança dos navios e das respetivas guarnições;
- Garantir a realização de inspeções e vistorias;
- Realizar o inquérito a acidentes marítimos ocorridos com os navios que arvorem a sua bandeira.

Assim, para o exercício das responsabilidades do Estado de bandeira existem, igualmente, convenções internacionais que os Estados delas parte devem observar.

Desde logo importa relevar a Convenção SOLAS, já anteriormente mencionada, a qual estabelece nos respetivos artigos I e II que os governos contratantes se comprometem a aplicar as normas da Convenção a todos os navios que arvoem o seu pavilhão, por forma a ser garantida a segurança marítima¹⁹⁹. Nesta Convenção podemos encontrar normas relativas à construção (capítulo II), aos equipamentos salva-vidas (capítulo III), ao transporte de mercadorias (capítulos VI e VII), entre outras.

Em sede de inspeção e vistorias a Regra 6, da parte A, do capítulo I, estabelece que a execução daquelas, visando-se a verificação do cumprimento dos dispositivos das presentes regras e à concessão de dispensa das mesmas, deverão ser realizadas por funcionários da Administração. No entanto, permite-se que a Administração possa permitir a realização das inspeções ou vistorias a organizações por ela reconhecidas. Para o efeito, os vistoriadores deverão estar munidos dos poderes necessários para exigir que sejam efetuadas correções nos navios inspecionados, bem como para efetuar inspeções a um navio quando solicitado pelas autoridades do Estado do porto. Quando um vistoriador verificar que as condições do navio ou dos seus equipamentos não correspondem de maneira significativa aos detalhes constantes do certificado, ou que são tais que o navio não tenha condições de ir para o mar sem que haja perigo para o navio, ou para as pessoas a bordo, este vistoriador deverá assegurar que sejam tomadas, imediatamente, medidas corretivas e deverá, igualmente, informar, no momento devido, a Administração. Se estas medidas corretivas não forem realizadas, o certificado pertinente deve ser cancelado, informando-se desse facto a Administração e, se o navio estiver no porto de outro Estado, as autoridades competentes do Estado do Porto também deverão ser informadas imediatamente de modo a atuarem em conformidade.

No que toca à investigação de acidentes marítimos, a Regra 20, da Parte C, do Capítulo I da Convenção Solas, determina que cada Estado se deve comprometer a realizar um inquérito sobre qualquer acidente ocorrido a qualquer dos navios que arvoem a sua bandeira, quando julgue que esse inquérito pode ajudar a determinar quais as modificações que seriam desejáveis introduzir nas normas da Convenção.

¹⁹⁹ A segurança a que nos referimos é ao nível da “*safety*”, garantindo-se que os navios estão aptos a operar no mar.

Atualmente, em Portugal existe o Gabinete de Investigação de Acidentes Marítimos e da Autoridade para a Meteorologia Aeronáutica (GAMA)²⁰⁰, o qual tem jurisdição em todo o território nacional e no espaço marítimo sujeito à soberania ou jurisdição do Estado português. Como órgão de investigação de acidentes no setor do transporte marítimo, o GAMA tem por missão investigar os acidentes e incidentes marítimos, com a maior eficácia e rapidez possível, visando identificar as respetivas causas, elaborar e divulgar os correspondentes relatórios e emitir recomendações em matéria de segurança marítima que visem reduzir a sinistralidade marítima²⁰¹. No âmbito da respetiva atuação, o GAMA obedece aos princípios fundamentais que regem a investigação técnica de acidentes no setor do transporte marítimo, constantes da Lei n.º 18/2012, de 7 de maio, que se aplicam à investigação de acidentes e incidentes marítimos que: (1) envolvam navios que arvoem a bandeira nacional; (2) ocorram no mar territorial do Estado Português ou nas suas águas interiores, conforme definidos na Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, e na CNUDM; (3) ou, impliquem outros interesses legítimos do Estado Português.

Igualmente em sede de segurança, os Estados de bandeira têm que garantir aos demais Estados de que os navios que navegam sob o seu pavilhão cumprem com as normas internacionais relativas aos padrões de qualificação e de operação dos tripulantes dos navios. Assim, a Convenção Internacional sobre Padrões de Formação, Certificação e Serviço de Quarto para Marítimos (Convenção STCW²⁰²), estabelece regras sobre os requisitos mínimos para os diversos cargos de oficial a bordo, relativos a formação e certificação.

Já em sede de prevenção e combate à poluição marítima, a CNUDM dispõe que os Estados de bandeira são responsáveis pela aprovação e execução das leis e regulamentos que visem prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho relativamente aos navios que arvoem a sua bandeira ou às embarcações que estejam registadas no seu território²⁰³. Da mesma forma estabelece que os Estados de bandeira devem assegurar que as embarcações que arvoem a sua bandeira ou estejam registadas no seu território cumpram as

²⁰⁰ Criado pelo Decreto-Lei n.º 236/2015, de 14 de outubro.

²⁰¹ Cfr. n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 236/2015, de 14 de outubro.

²⁰² *Standards of Training, Certification and Watch keeping for Seafarers*.

²⁰³ Cfr. Alínea b) do n.º 1 do artigo 216.º da CNUDM.

regras e normas internacionais aplicáveis para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho e, conseqüentemente, aprovar leis e regulamentos nesse sentido. Os Estados devem, em especial, tomar as medidas apropriadas para assegurar que as embarcações que arvorem a sua bandeira sejam proibidas de navegar enquanto não estejam em condições de fazer-se ao mar em cumprimento dos requisitos, das regras e das normas internacionais, bem como tenham a bordo os certificados exigidos. Se uma embarcação comete uma infração às regras e normas estabelecidas, o Estado de bandeira, deve ordenar uma investigação imediata e, se necessário, iniciar procedimentos relativos à alegada infração, independentemente do local em que tenha sido cometida ou do local em que a poluição proveniente de tal infração tenha ocorrido ou tenha sido verificada²⁰⁴.

Ainda em sede de segurança, mas já mais a ver com os seus aspetos de “*security*”, a anteriormente mencionada Convenção SOLAS estabeleceu o Código ISPS²⁰⁵, o qual define regras que pretendem atenuar o risco de ataques contra navios e instalações portuárias. O Código ISPS surgiu, então, como uma nova parte do Capítulo XI.

O Capítulo XI foi renumerado como XI-1, tendo sido acrescentado o XI-2. No primeiro, estipula-se que os navios tenham marcado no costado e noutro local, de forma permanente e bem visível, o respetivo número IMO, bem como obriga ainda os navios a disporem de um “registo sinóptico contínuo” que permita guardar um historial onde deve constar um conjunto extenso de dados que podem ser de extrema importância em determinadas situações de inspeção. No Capítulo XI-2 introduz o Código ISPS. Uma outra obrigação instituída com estas alterações foi a da instalação de um “sistema de alerta rápido” a ser acionado quando o comandante entender que se encontra sob uma ameaça imediata e que não pode fazer-se valer de qualquer outro expediente. Esta mensagem de alerta será enviada à autoridade competente designada em cada Estado para este efeito²⁰⁶.

Mais especificamente, o Código ISPS traduz um conjunto de medidas definidas pela IMO com vista a melhorar a segurança dos navios e das

²⁰⁴ Cfr. artigo 217.º da CNUDM.

²⁰⁵ *International Ship and Port Facility Security Code*.

²⁰⁶ Cfr. Diogo, L., Gouveia, J. (2005). *A Security em Âmbito Marítimo*. O Código ISPS, página 15.

instalações portuárias (terminais) e tem como principais objetivos: (1) estabelecer um quadro internacional para a cooperação entre os Governos-contratantes da SOLAS, os organismos públicos, as administrações locais e os sectores portuário e dos transportes marítimos, com vista à identificação de ameaças à segurança; (2) tomada de medidas para prevenção de incidentes que possam afetar a segurança dos navios ou das instalações portuárias utilizadas no tráfego internacional²⁰⁷.

Estas medidas viriam a ser introduzidas no quadro jurídico da UE, através do Regulamento n.º 725/2004, de 31 de Março de 2004, que adotou o Código ISPS.

O Código ISPS, bem como as novas disposições da Convenção SOLAS, aplicam-se aos seguintes navios que efetuem viagens internacionais: navios de passageiros, incluindo embarcações de passageiros de alta velocidade; navios de carga, incluindo embarcações de carga de alta velocidade, com arqueação bruta igual ou superior a 500; unidades móveis de perfuração *offshore*; e, ainda, às instalações portuárias que recebem aqueles navios. Não se aplica aos navios de guerra e aos navios auxiliares da Marinha, bem como a outros navios que sejam propriedade dos Estados contratantes, ou por estes explorados, e que sejam utilizados, exclusivamente, para serviço dos respetivos Governos, em atividades não comerciais²⁰⁸.

4. O SISTEMA DE AUTORIDADE MARÍTIMA

4.1 Modelos

Como vimos, o exercício da autoridade marítima do Estado decorre, quer do direito internacional, quer da lei, e em termos espaciais tem início no domínio público marítimo, projetando-se no espaço marítimo nacional.

Tendo direitos e responsabilidades sobre os espaços marítimos, os diversos Estados têm a necessidade e interesse em, por um lado, ter um profundo conhecimento desses espaços e, por outro, de vigiar e patrulhar estas partes do

²⁰⁷ Cfr. Diogo, L., Gouveia, J. (2005). *A Security em Âmbito Marítimo. O Código ISPS*, página 15.

²⁰⁸ Cfr. Diogo, L., Gouveia, J. (2005). *A Security em Âmbito Marítimo. O Código ISPS*, página 16.

seu território. Para o efeito, edificaram sistemas de autoridade marítima, através da criação de organismos com as necessárias competências para o exercício da autoridade do Estado no mar, aos quais dotaram de capacidades para tal. Estas capacidades resultam da atribuição a essas estruturas dos necessários meios operacionais para o efeito (navios, aviões, sistemas para o conhecimento situacional marítimo, etc), dos recursos humanos devidamente formados e certificados para o desempenho das funções e, ainda, das competências necessárias para o efetivo exercício.

Mas no início do presente século, as novas realidades e os novos desafios que se apresentavam à segurança marítima, acompanhados pela evolução da regulamentação técnica internacional, comunitária e nacional, fizeram reforçar a atenção dos Estados em matéria de segurança marítima, em geral, e de proteção do ecossistema marinho, em particular.

Assim, para garantir o cumprimento das tarefas, foram criadas nos vários Estados sistemas de autoridade marítima, baseados em organizações, mais ou menos complexas, com distintas competências, abrangendo mais ou menos tarefas. Os diferentes modelos de autoridade marítima podem variar de Estado para Estado, consoante: a dimensão dos espaços marítimos sob os quais o Estado é responsável; o volume de tráfego marítimo que atravessa as águas; a quantidade e complexidade de atividades relacionadas com a economia do mar que são desenvolvidas nesses espaços; e, ainda, os recursos públicos que o Estado consegue alocar ao sistema.

Estes modelos podem ser substancialmente diferentes, desde aqueles baseados numa ampla diversificação das estruturas, cada qual com reduzidas competências, mas com os meios e capacidades necessárias à sua execução, até modelos baseados em poucas estruturas, com competências alargadas, em que os meios e capacidades estão concentrados em muito poucas entidades, as quais cedem meios para a execução das atribuições de outras entidades.

Basicamente, podemos sintetizar na configuração de 3 modelos principais²⁰⁹:

- Criação de uma guarda costeira, a qual concentra uma grande maioria das competências, incluindo as de natureza policial, funcionando a Marinha e outras agências em apoio daquela;

²⁰⁹ Cfr. Neto, J. P. (2012). Modelos organizacionais em países de referência.

- Criação de uma guarda costeira dentro da Marinha, mas que funciona independentemente desta última;

- Criação de uma pluralidade de entidades que exercem as funções de guarda costeira.

E em termos de economia, eficiência e eficácia, qual será o melhor modelo?

Conforme refere Carlos Moreno²¹⁰:

a) Uma gestão é eficaz quando os objetivos e as finalidades das políticas, das ações, dos programas, dos projetos ou das organizações foram alcançados. Assim, a análise da eficácia mede o índice de sucesso da realização dos objetivos;

b) Uma gestão é económica quando escolheu os melhores meios, que lhe permitam alcançar os objetivos, ao custo mais baixo. Faz-se um exame das alternativas tendo em consideração as menos onerosas;

c) Uma gestão é eficiente quando os meios escolhidos foram aplicados de forma a obter o rendimento máximo. Ou seja, a análise da eficiência examina a relação existente entre resultados e meios e aprecia o rendimento e a produtividade das políticas, das ações, dos programas, dos projetos ou das organizações.

O modelo com elevada dispersão tem elevados custos para o Estado, é pouco eficiente e pouco eficaz, fruto da descoordenação, da competição corporativa endógena e da elevada burocratização que cria. Este modelo está desadaptado e pouco preparado para enfrentar uma nova tipologia de ameaças transnacionais que se manifestam por via marítima, perpetradas por atores não estatais, como sejam: o tráfico de armas; o tráfico de estupefacientes; o terrorismo; e a pirataria marítima.

O modelo concentrado da Guarda Costeira poderá ser considerado o mais eficiente e eficaz, no entanto, compromete a necessária transversalidade dos assuntos marítimos dentro da administração geral do Estado e a relação destes com os diferentes ministérios. Este último modelo tem vingado em dois tipos de países:

a) Os economicamente muito fortes que pretendem ter uma presença global ou regional alargada. Neste caso existe uma divisão de tarefas, em que a Guarda

²¹⁰ Conforme Moreno, C. (2000). Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos, página 77 e 78.

Costeira opera na região costeira dos países em causa e a Marinha na região de alto-mar, projetando poder no exterior. É o caso dos EUA;

b) Os economicamente muito fracos, sem capacidade para a edificação de uma Marinha de Guerra. Estes países concentram todos os seus recursos numa Marinha costeira, ou na expressão anglo-saxónica de “*Brown Waters*”. É o caso da grande maioria dos países africanos.

Vejamos alguns modelos europeus.

4.1.1 Espanha

A Espanha tem uma linha de costa de 7880 km, sendo que 3200 estão localizados no Mediterrâneo. Estabeleceu uma ZEE no Atlântico, mas não no Mediterrâneo, onde veio apenas estabelecer uma zona de proteção da pesca, a qual é executada a partir do cabo de Gata, no sul, até o limite marítimo com a França. Os mais importantes sectores marítimos na Espanha são o turismo costeiro e marítimo, as pescas, os transportes marítimos e a aquicultura. Existem, igualmente, planos para parques eólicos em Espanha, por forma a criar um dos maiores produtores mundiais de energia eólica. O sistema portuário espanhol é composto por 28 autoridades portuárias, responsáveis pela gestão de 46 portos de relevante interesse, dos quais 13 estão situados no Mediterrâneo. A Espanha tornou-se uma importante plataforma logística no Mediterrâneo. Cerca de 200 mil navios atravessam o Mediterrâneo anualmente e o tráfego marítimo torna-se congestionado no Estreito de Gibraltar, que possui apenas 14 km de largura, através do qual os navios entram e saem da bacia do Mar Mediterrâneo. A IMO estabeleceu um Esquema de Separação de Tráfego no Estreito de Gibraltar para evitar colisões. Além do risco de colisões, a Espanha enfrenta também problemas no que se refere ao derramamento de óleo e poluição, sendo esta uma preocupação das autoridades.

Em Espanha existem diversos organismos que possuem competências no âmbito do exercício da autoridade do Estado no mar: (1) a *Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima* (SASEMAR) que tem a seu cargo o controlo do tráfego marítimo, a segurança da

navegação e as operações de busca e salvamento; (2) o *Servicio Marítimo de la Guardia Civil* (SEMAR), o qual é responsável pelas funções daquela força policial no âmbito marítimo; (3) o *Servicio de Vigilancia Aduanera* (SVA), que é um serviço de carácter policial com responsabilidades no combate ao contrabando, ao branqueamento de capitais e à fraude fiscal; (4) o *Servicio Aéreo de Rescate* (SAR), que é responsável pelas operações de busca e salvamento marítimo, na sua componente aérea, estando integrado no *Exército del Aire*.

No entanto, a Autoridade Marítima reside na *Dirección General de la Marina Mercante* (DGMM), organismo do *Ministério de Fomento*, a quem compete, designadamente: (1) a execução e controlo das normas de proteção marítima, a segurança e ao salvamento da vida humana no mar e o combate contra a poluição no mar; (2) o ordenamento geral da navegação marítima e da frota civil espanhola; (3) a execução das inspeções a navios e embarcações e os controlos técnicos, radioelétricos, de segurança e de prevenção da poluição; (4) o salvamento marítimo e o combate contra a poluição marítima; (5) a outorga de concessões e autorizações dos serviços de navegação marítima e de todas as funções relacionadas com o regime tarifário.

Para o exercício daquelas competências, a DGMM dispõe de Serviços Centrais (*Subdirecciones Generales*) e de Serviços Periféricos (*Capitanías Marítimas*).

As Capitánias foram criadas em 1992 como os novos órgãos periféricos da Administração Marítima. Com esta reforma operava-se a desvinculação das Capitánias à administração militar, ficando na dependência da DGMM. As Capitánias estão colocadas em cada um dos portos com algum nível de navegação, pelo qual se requer algumas condições de segurança marítima²¹¹. Mais recentemente²¹², em 2007, as Capitánias de 2.^a e 3.^a categorias deram lugar a distritos marítimos.

Por sua vez a Marinha espanhola, possui a *Fuerza de Acción Marítima* (FAM), a qual está formada pelo conjunto de unidades navais que têm

²¹¹ Cfr. Real Decreto n.º 1246/1995, de 14 de julho

²¹² Cfr. Real Decreto n.º 638/2007, de 18 de maio

por missão principal proteger os interesses marítimos nacionais e exercer o controlo dos espaços marítimos sob soberania e de interesse nacional, contribuindo para o conjunto de atividades que desenvolvem os distintos organismos públicos com responsabilidades no âmbito marítimo²¹³. É composta por navios de vigilância marítima, unidades auxiliares, navios científicos e navios escola. Com estes navios a FAM também colabora com as forças de segurança do Estado em missões de polícia marítima, em conformidade com os acordos vigentes, e com outros departamentos do Estado em tarefas de vigilância da pesca, de investigação científica, de salvamento e no combate à poluição no mar. Por este facto, a FAM possui os centros e organismos da Armada com responsabilidades na ação do Estado no mar, como sejam o centro de mergulho da Armada e o Instituto Hidrográfico da Marinha.

Logo, no modelo espanhol existem várias entidades com competências no exercício da autoridade do Estado no mar, entre as quais a Marinha espanhola.

4.1.2 França

Devido aos seus numerosos territórios dispersos pelo mundo, chamados de departamentos e territórios do ultramar, a França possui a segunda maior ZEE do mundo, cobrindo 11.035.000 Km², apenas atrás da ZEE dos Estados Unidos (11.351.000 Km²).

Em França o exercício da autoridade do Estado no mar é assegurado por um conjunto de entidades, pertencentes a diversos ministérios: o serviço de Guarda Costas das Alfândegas Francesas (*Garde-Côtes des douanes Françaises*); a Marinha (*Marine Nationale*); a Direção dos Assuntos Marítimos (*Affaires maritimes*); a Polícia Nacional (*Police Nationale*) e a *Gendarmerie Nationale*²¹⁴.

²¹³ Cfr. página oficial da Armada Espanhola, consultada em 30 de abril de 2017 (http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/ArmadaEspañola/conocenos_organizacion/prefLang_es/03_Flota--03_Flota-Fuerza-Accion-Maritima).

²¹⁴ Cfr. Neto, J. P. (2012). *Modelos organizacionais em países de referência*.

A ação de todas aquelas entidades é coordenada pelo Secretário-Geral do Mar, tendo por missão melhorar a eficiência das ações do Estado no mar. O Prefeito Marítimo é um oficial general da Marinha diretamente subordinado ao Primeiro-Ministro.

Para a operacionalização da coordenação foi criado um Centro Operacional, onde todas as entidades anteriormente referidas têm assento, o qual tem por responsabilidade manter o panorama de superfície atualizado e disseminar a informação pelos vários organismos interessados.

Por sua vez, as atividades marítimas são coordenadas pelo Prefeito Marítimo, os quais são os representantes do Governo para uma determinada área marítima, acumulando estas funções, no continente, com as de Comandante de Zona Marítima²¹⁵.

Assim, em França existe duas estruturas distintas com responsabilidades sob os espaços marítimos: uma, chefiada pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, e cujas estruturas descentralizadas são as Zonas Marítimas, com responsabilidades na área da defesa marítima do território; e, outra, chefiada pelo Secretário-Geral do Mar, e cujas estruturas descentralizadas são os Prefeitos Marítimos, com responsabilidades na ação do Estado no mar (missão de segurança)²¹⁶.

No território francês na Europa, após ser nomeado pelo Governo e empossado como Prefeito Marítimo, o oficial general é nomeado, pela Marinha, comandante de zona marítima e assume o comando de uma das três zonas marítimas. O Estado-Maior do comando da zona marítima é, simultaneamente, o Estado-Maior do Prefeito Marítimo, operando em conformidade com a missão da respetiva cadeia de comando.

Nos territórios ultramarinos, os Prefeitos Marítimos são civis assessorados por oficiais da Marinha.

O Prefeito Marítimo tem poder de coordenação sobre todos os domínios nos quais se exerce a ação do Estado no mar,

²¹⁵ Funções estas de cariz militar.

²¹⁶ Cfr. Dugast, S. (2016). *Défense maritime du territoire*.

designadamente sobre as autoridades administrativas, civis, militares e judiciárias, sem contudo interferir nas competências específicas que cada um tenha que assumir e executar, resultantes dos respetivos diplomas próprios, garantindo, deste modo, a unidade de comando. Caso entenda necessário, o Prefeito Marítimo tem autoridade sobre todos os meios afetos a todos os serviços e entidades administrativas do Estado, as quais, por determinação legal, lhe devem ceder todos os meios julgados necessários. O Prefeito Marítimo pode, inclusive, dar-lhes diretivas. Todas as entidades e serviços prestam-lhe contas da respetiva execução das competências.

Os meios navais da Marinha cometidos ao serviço público não militar, bem como os da *Gendarmerie Maritime* estão subordinados e integrados na estrutura dos Prefeitos Marítimos.

No âmbito da função de guarda costeira, a competência de polícia está cometida à *Gendarmerie Maritime*.

Assim, em França não se encontra instituída uma Guarda Costeira, assumindo o Prefeito Marítimo o exercício da autoridade e funções inerentes à Autoridade Marítima.

4.1.3 Alemanha

A Alemanha é o país da UE com o maior PIB²¹⁷ e população. No entanto, em termos de espaços marítimos, o seu Mar Territorial é de 18.385 km² e a sua ZEE é de 57.485 km², enquanto a sua linha de costa é de 3.624 km²¹⁸.

A Guarda Costeira Federal da Alemanha (*Küstenwache des Bundes*), é a organização civil e policial responsável pela proteção, vigilância e defesa das águas territoriais do país. Esta organização é composta por diversos organismos federais, como sejam a Polícia Federal, a Administração Federal das Hidrovias e Navegação, a Administração

²¹⁷ 3.132.670 M€ em 2016 (fonte: Eurostat – consultado em [http://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+\(Euro\)-1786](http://www.pordata.pt/Europa/Produto+Interno+Bruto+(Euro)-1786)).

²¹⁸ Comparativamente a Portugal, a dimensão do Mar Territorial alemão represente cerca de 36% e da ZEE cerca de 3,4 %.

Federal das Alfândegas e o Instituto Federal para a Agricultura e Alimentação²¹⁹.

No modelo alemão a Marinha opera no apoio à segurança marítima e atua na busca e salvamento marítimo.

4.1.4 Holanda

A Holanda é um país com alguma tradição marítima, tendo um Mar Territorial de 13.233 km² e uma ZEE de 71.843 km². Ou seja, a dimensão dos seus espaços marítimos é semelhante há da Alemanha. Em 2016 obteve um PIB de cerca de 696.871 M€²²⁰, cerca de 5 vezes superior ao português.

A Guarda Costeira Holandesa (*Nederlandse Kustwath*) é a entidade responsável pela prestação de vários serviços a diferentes ministérios, funcionando, contudo, sob o comando operacional da Marinha Real Holandesa. Para o efeito, integra na sua estrutura o Centro Operacional Marítimo, onde estão representadas todas as entidades com responsabilidades no exercício da autoridade do Estado no mar²²¹.

Ou seja, no presente modelo, embora exista um corpo de guarda costeira constituído, o mesmo contribui com as suas capacidades para a realização das missões de outras entidades, as quais detêm as atribuições do exercício da autoridade do Estado no mar. Ao permitir-se que as diversas entidades utilizem os mesmos meios operacionais, está a permitir-se a economia de escala na edificação de capacidades operacionais.

4.1.5 Reino Unido

O Reino Unido possui espaços marítimos de grandes dimensões. Tem uma linha de costa de 19.717 km, um Mar Territorial de 168.145 km²

²¹⁹ Cfr. Neto, J. P. (2012). *Modelos organizacionais em países de referência*.

²²⁰ Fonte: Eurostat

²²¹ Cfr. Neto, J. P. (2012). *Modelos organizacionais em países de referência*.

e uma ZEE de 6.805.586 km². A ZEE do Reino Unido encontra-se espalhada um pouco por todo o mundo devido ao seu passado colonial e constitui assim, a 5.^a maior ZEE do mundo, à frente da Indonésia e atrás da Rússia.

O PIB do Reino Unido em 2016 foi o 2.^o maior da UE, com 2.367.596,5 M€.

No Reino Unido também existe uma Guarda Costeira que presta serviços às entidades civis que possuem responsabilidades no exercício da autoridade do Estado no mar. Como competência exclusiva, *Her Majesty's Coastguard* ocupa-se da busca e salvamento marítimo, constituindo-se uma seção da *Maritime and Coastguard Agency* (MCA).

A MCA é responsável pela segurança de qualquer pessoa embarcada num navio a navegar em águas sob jurisdição, pela segurança dos marítimos embarcados em navios com a bandeira do Reino Unido, pela verificação de que os equipamentos marítimos instalados em navios britânicos, pela verificação de que o pessoal marítimo possui a documentação necessária, pela salvaguarda do meio ambiente marítimo, pela atualização dos dados hidrográficos e pela inspeção a cargo da autoridade do Estado do porto.

A segurança da navegação está cometida à *Trinity House* e o controlo fronteiriço e aduaneiro marítimo à *UK Border Agency*²²². À Marinha estão cometidas diversas tarefas no âmbito da segurança marítima, da busca e salvamento, na fiscalização dos espaços marítimos e na compilação da informação que é disponibilizada às diferentes entidades competentes.

4.2 O modelo português

Como vimos, para a realização de tarefas semelhantes, os Estados adotam modelos diferentes de organização. No caso de Portugal, considerando a

²²² Cfr. Neto, J. P. (2012). *Modelos organizacionais em países de referência*.

extensão da costa portuguesa, cuja vigilância importava assegurar de forma eficaz, e a situação geoestratégica do país, que correspondia à confluência das mais importantes e movimentadas rotas marítimas internacionais²²³, concluía-se, no final da década de 90, ser exigível uma atenção acrescida à segurança marítima, tendo em vista a prevenção de situações potencialmente lesivas do interesse nacional e comunitário. Por outro lado, sabendo-se que Portugal dispunha da segunda maior zona económica exclusiva (ZEE) da Europa, a qual possuía recursos, vivos e não vivos, de elevado valor económico, exigia-se, igualmente, a existência de instrumentos suscetíveis de responder capazmente aos desafios securitários resultantes. Impunha-se, assim, a promoção de um sistema de fiscalização

Também não é despidendo Portugal ser considerado um país de mar, conforme refere Diogo²²⁴, uma vez que tem obrigações de soberania e de jurisdição perante uma área marítima 19 vezes superior ao do território terrestre, constituindo-se, por isso, geomorfologicamente, um país de mar em detrimento de um país meramente portuário.

Em termos históricos, os fundamentos do exercício da autoridade marítima em Portugal remontam ao séc. XVI com a criação do cargo de *Patrão de El Rei* no Reinado de D. João III. O cargo de capitão do porto existe em Portugal desde finais do séc. XVIII, tendo, com a publicação do Real Decreto de 16 de agosto de 1803, sido atribuída ao comandante do porto, também, uma valência de polícia do porto. O primeiro regulamento de uma capitania a ser conhecido foi o do Porto de Lisboa, publicado em junho de 1811²²⁵.

Pelo Decreto de 30 de dezembro de 1868, foi fixado que «a costa de Portugal, desde a foz do rio Minho até à do Guadiana, é dividida em três departamentos marítimos. O 1.º departamento marítimo, ou o do norte, compreende o litoral desde a foz do rio Minho até à margem esquerda do Mondego. O 2.º departamento marítimo, ou o do centro, abrange a costa de Portugal desde a margem esquerda do Mondego até ao cabo de S. Vicente. O 3.º departamento

²²³ À data passavam pelas áreas sob responsabilidade nacional mais de 57% de todo o comércio marítimo europeu (Cfr. Diogo, L (2002). Algumas Abordagens Doutrinárias Sobre Modelos de Autoridade Marítima – O modelo aprovado pelo Governo (I Parte)).

²²⁴ Cfr. Diogo, L (2002). Algumas Abordagens Doutrinárias Sobre Modelos de Autoridade Marítima – O modelo aprovado pelo Governo (I Parte).

²²⁵ Cfr. Diogo, L. (2012). Mais de 210 anos de Capitania do Porto e uma década de Autoridade Marítima Nacional.

marítimo, ou o do sul, compreende o litoral que decorre entre o cabo de S. Vicente e a foz do Guadiana». Em 1895, era criado o «denominado Departamento marítimo de oeste», que compreendia as ilhas dos Açores e da Madeira²²⁶. Os Departamentos Marítimos dos arquipélagos dos Açores e da Madeira foram criados em 1977 e, no ano seguinte, eram fixados os atuais limites jurisdicionais dos Departamentos Marítimos do continente.

Em 1892, através de decreto de 1 de dezembro, foi aprovado o Regulamento Geral das Capitanias, constituindo-se como o diploma fundamental das atividades marítimas, o qual veio a regular, também, a atividade de polícia nos espaços dominiais, portuários e marítimos.

No início do séc. XX é criada a Direção-Geral da Marinha, integrada no Ministério da Marinha.

Através da Lei n.º 876, de 13 de setembro de 1919, foi criado o Corpo da Polícia Marítima do Porto de Lisboa. Os respetivos efetivos foram designados de cabos-de-mar, efetuando o policiamento geral²²⁷ na área de jurisdição da capitania. Nesse mesmo ano, este Corpo de Polícia estendeu-se aos portos do Douro e Leixões²²⁸.

Em 1969, a Direção-Geral da Marinha passou a designar-se Direção-Geral dos Serviços de Fomento Marítimo (DGSFM), tendo como atribuições os assuntos relativos às marinhas de comércio, de pesca e de recreio, bem como os relativos às pescas, aos faróis, socorros a náufragos e ao domínio marítimo²²⁹.

Para o efeito, a DGSFM compreendia, entre outros, a Direção da Marinha Mercante, a Direção das Pescas e do Domínio Marítimo, a Direção de Faróis, o Instituto de Socorros a Náufragos, a Intendência das Capitanias, os Departamentos Marítimos, as Capitanias dos Portos, as Delegações Marítimas, os Tribunais Marítimos, a Polícia Marítima, a Comissão do Domínio Público Marítimo²³⁰. Estas estruturas eram chefiadas por oficiais da Marinha.

²²⁶ Cfr. Anuário Estatístico da Autoridade Marítima Nacional de 2016, pág. 17.

²²⁷ Com a entrada em vigor do Decreto n.º 7.094, de 6 de novembro de 1920, as competências da Polícia Marítima foram reforçadas na área da fiscalização e investigação.

²²⁸ Cfr. Anónimo (2003). A Polícia Marítima – Evolução histórica, competências e perspetivas futuras.

²²⁹ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969.

²³⁰ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969.

Como órgãos regionais foram criados os departamentos marítimos, com jurisdição nas áreas em que foi dividido o litoral e as águas costeiras do continente. Para o efeito foram criados os Departamentos Marítimos do Norte, do Centro e do Sul, cujos chefes exerciam, em acumulação, respetivamente, as funções de capitães dos Portos do Douro, de Lisboa e de Faro²³¹.

Por sua vez, as capitánias dos portos, estruturas seculares, foram reconhecidas como órgãos locais da DGSFM, com jurisdição na respetiva área legalmente definida, sendo os capitães dos portos constituídos como autoridades marítimas nas áreas de jurisdição²³². Já as delegações marítimas foram igualmente reconhecidos como órgãos locais mas de escalão inferior ao das capitánias, ficando os delegados marítimos subordinados ao capitão do porto em cuja área de jurisdição se encontram as respetivas delegações²³³.

Nesta altura já estava prevista a colaboração dos navios da Armada no desempenho de missões que interessavam à DGSFM, cujas condições seriam estabelecidas por portaria do Ministro da Marinha²³⁴.

Com a criação da DGSFM o Corpo da Polícia Marítima passou a assegurar o cumprimento da lei e dos regulamentos marítimos nas áreas de jurisdição marítima.

Em 1972 procedeu-se à aprovação de um novo Regulamento Geral das Capitánias, através do Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho, substituindo-se, finalmente, o Regulamento em vigor desde 1892. Tal como este último diploma, também este regulamento se constitui como o diploma fundamental das atividades marítimas. Neste diploma foram definidas as áreas de jurisdição das atuais capitánias dos portos.

Ao nível da atividade policial, o Regulamento Geral das Capitánias regulou a finalidade e constituição do serviço de policiamento marítimo, bem como as respetivas competências²³⁵.

No entanto, com a revolução do 25 de abril, e derivado na nova Constituição e da própria reorganização do Estado, existiu uma divisão entre Forças Armadas e funções governativas. Este facto determinou que os assuntos relativos às

²³¹ Cfr. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969.

²³² Cfr. artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969.

²³³ Cfr. artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969.

²³⁴ Cfr. artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 49078, de 25 de junho de 1969.

²³⁵ Cfr. artigos 15.º e 16.º do Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho.

marinhas mercantes e das pescas passassem a ser tratados por departamentos do Estado criados para o efeito, retirando-os da área de atuação da Marinha. Contudo, paralelamente com os assuntos de caráter militar diretamente relacionados com a defesa nacional no mar, continuou a Marinha a tratar de questões que detinham a natureza de serviço público. Tratava-se das matérias relativas à autoridade marítima que em 1984 já era entendida como o poder público a exercer nas áreas de jurisdição marítima, referido ao cumprimento das leis e regulamentos marítimos.

Mas em 1974, na sequência da aprovação na nova orgânica da Marinha, operada pelo Decreto-Lei n.º 464/74, de 18 de setembro, a DGSFM ainda se mantinha integrada na Marinha, mas fora daquilo a que se designava constituir a Armada Nacional, a par dos órgãos de natureza cultural e do Instituto Hidrográfico²³⁶.

Assim, fruto dos imperativos constitucionais e na sequência da aprovação da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei n.º 29/82, de 11 de dezembro, em 1984 foi criado, através do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro, o Sistema da Autoridade Marítima (SAM), o qual, possuindo um âmbito de aplicação nacional ficou na direta dependência do CEMA.

Para o efeito, o sistema orgânico da Autoridade Marítima consistia no quadro institucional formado pelo conjunto de órgãos posicionados nos níveis, central, regional e local, com intervenção nas seguintes áreas: (1) segurança marítima, no que respeita ao tráfego de navios e embarcações, à salvaguarda da vida humana no mar e ao assinalamento marítimo; (2) preservação do meio marinho, no que respeita aos recursos vivos, à defesa contra agentes poluidores, ao combate à poluição, à vigilância do litoral e à defesa das áreas do património público; (3) preservação e proteção dos recursos do leito do mar e do subsolo marinho, bem como do património cultural subaquático²³⁷.

Em termos organizacionais, o SAM era composto por órgãos centrais, regionais e locais. A nível central, a DGSFM deu lugar à Direção-Geral da Marinha (DGM), a qual se constituía como o órgão central do SAM, sendo-lhe cometido o apoio técnico das atividades marítimas relacionadas com: (1) segurança marítima, no que respeita ao tráfego marítimo e fluvial; (2) a

²³⁶ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 464/74, de 18 de setembro.

²³⁷ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

salvaguarda da vida humana no mar; (3) o assinalamento marítimo; (4) a fiscalização e vigilância do litoral; (5) a preservação dos recursos vivos; (6) a preservação do meio marinho contra as ações que provoquem a sua poluição; (7) A preservação e proteção dos recursos do leito do mar e do subsolo marinho; (8) A preservação e proteção do património cultural subaquático²³⁸.

Ou seja, em termos de atribuições, a DGAM ficou com um âmbito de atuação bastante mais restrito face à sua antecessora, a DGSFM, ficando responsável, essencialmente, pelas matérias de segurança marítima e a preservação e proteção dos recursos.

Ainda a nível central, integravam o SAM os seguintes órgãos consultivos, todos na dependência do CEMA: a Comissão do Domínio Público Marítimo, a Comissão Nacional contra a Poluição do Mar e a Comissão para o Estudo do Aproveitamento do Leito do Mar. Todas estas comissões integravam a extinta DGSFM²³⁹.

Os órgãos regionais do SAM mantinham-se os Departamentos Marítimos, os quais ficavam na direta dependência do CEMA²⁴⁰. Aos departamentos marítimos eram cometidas, em especial, funções de policiamento geral, visando a repressão das atividades ilícitas, sem prejuízo das atribuições de outras autoridades²⁴¹. Por sua vez, competia aos chefes dos departamentos marítimos superintender a atividade dos capitães dos portos, cujas capitánias estivessem integradas no seu departamento²⁴².

Já as capitánias dos portos eram reconhecidos como os órgãos locais do SAM, na direta dependência dos chefes dos departamentos marítimos, tendo, genericamente, como competência assegurar as atribuições dos departamentos marítimos nas respetivas áreas de jurisdição²⁴³. Mantinha-se a possibilidade de existirem delegados marítimos na direta dependência dos capitães dos portos,

²³⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

²³⁹ Da extinta DGFSM não transitou para o SAM a Comissão Nacional para os Navios Nucleares, a qual destinava-se a dar parecer sobre questões referentes à visita de navios nucleares a águas territoriais ou a portos nacionais.

²⁴⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

²⁴¹ Cfr. n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

²⁴² Cfr. n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

²⁴³ Cfr. n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

competindo-lhes, na respetiva área de jurisdição, assegurar as atribuições que lhes forem expressamente legadas²⁴⁴.

Contudo, quer os órgãos regionais quer os locais do SAM foram colocados na dependência funcional da DGM²⁴⁵.

A reduzida dimensão da DGM, veio acentuar o carater desconcentrado de funcionamento do SAM, reconhecendo a importância das capitânias dos portos como o núcleo sustentador do exercício da autoridade marítima em Portugal²⁴⁶.

Ainda no ano de 1984, o Corpo da Polícia Marítima dá lugar à Polícia Marítima, na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 191/84, de 8 de junho.

Em 1995, no âmbito do SAM, é reestruturada a Polícia Marítima, através do Decreto-Lei n.º 248/95, de 21 de setembro, institucionalizando-se esta força policial especializada nas áreas e matérias de atribuição do SAM, sem prejuízo das competências de outras polícias, bem como atribuindo um estatuto profissional único aos elementos dos grupos de pessoal da Polícia Marítima e dos cabos-de-mar.

Nesse mesmo ano, o Programa do XIII Governo Constitucional estabeleceu como medida a adotar durante a legislatura, no âmbito da componente militar da política de defesa nacional, a revisão do SAM, clarificando a articulação com as diferentes entidades competentes no domínio das costas e águas sob jurisdição portuguesa. O principal objetivo da revisão foi o de se proceder à sistematização, assegurando a coerência e racionalidade da ação do Estado no domínio da costa e nos espaços marítimos sob jurisdição nacional. Para tal, era fundamental proceder-se à delimitação, definição e organização da atividade dos diversos serviços do Estado com responsabilidades na matéria, permitindo-se, desta forma, o aumento da qualidade do serviço público prestado à sociedade e da eficácia das ações de controlo e fiscalização, sem que se colocasse em causa a economia dos meios utilizados para o efeito.

Existindo consciência de que a ação do Estado no domínio das costas e espaços marítimos sob jurisdição marítima nacional é de natureza interdepartamental e multidisciplinar, imponha-se que essa mesma ação fosse

²⁴⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

²⁴⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 300/84, de 7 de setembro.

²⁴⁶ Cfr. Diogo, L. (2015). *A Direcção-Geral de Marinha em 1994*.

prosseguida com a máxima coordenação de esforços dos diversos serviços do Estado que detêm competência na matéria.

Assim, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 185/96, de 28 de novembro, foi criado um grupo de trabalho interministerial, tendo como objeto delimitar, definir e organizar a atividade dos serviços do Estado com responsabilidades nos domínios das costas e das águas sob jurisdição marítima nacional, tendo em vista a redefinição de atribuições, a reestruturação interna e a reformulação do enquadramento orgânico do SAM. O mencionado grupo de trabalho tinha 4 meses para apresentar um anteprojeto de lei de organização do SAM e as propostas regulamentares relativas às competências e interação dos diversos departamentos do Estado.

Entretanto, em 1997 era criada a Escola da Autoridade Marítima, como centro de instrução e formação profissional, situada na dependência da DGM²⁴⁷.

No entanto, constatando-se a existência de fragilidades para o exercício eficaz das atribuições cometidas ao SAM, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 84/98, de 10 de julho, foi prorrogado o mandato do grupo de trabalho criado pela precedente Resolução do Conselho de Ministros n.º 185/96, de 28 de novembro. Essas fragilidades resultavam do alargamento das áreas de jurisdição confiadas a Portugal²⁴⁸ (12 milhas de mar territorial, 12 milhas de zona contígua e 200 milhas de ZEE), da redefinição dos fatores de risco para a fronteira externa (nomeadamente, o controlo da imigração ilegal e o combate ao tráfico de estupefacientes e ao terrorismo), a crescente preocupação com o combate à poluição, a necessidade de ser devidamente controlado o tráfico de mercadorias perigosas, o imperativo de ser efetuada a gestão dos recursos piscícolas com base no respetivo desenvolvimento sustentado, a exigência de se proceder ao ordenamento do território na orla costeira e, ainda, a necessidade de se tornar o transporte marítimo mais competitivo (simplificando e desburocratizando procedimentos).

À época eram entendidas como principais missões do SAM: a busca e salvamento de pessoas e bens; a proteção civil, com incidência no mar e faixa litoral; a fiscalização de atividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos; a fiscalização de atividades lesivas do meio ambiente; a

²⁴⁷ Através do Decreto-Lei n.º 264/97, de 2 de outubro.

²⁴⁸ Recorde-se de a CNUDM tinha entrado em vigor em Portugal a 3 de dezembro de 1997.

fiscalização do património cultural (em especial do património arqueológico subaquático); a proteção da saúde pública; a sinalização e controlo da navegação; a fiscalização das condições de segurança dos navios; a definição dos ilícitos em matéria aduaneira, fiscal, económica, laboral e das atividades em matéria de investigação científica; o registo e documentação de navios; assegurar a prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente a relacionada com o tráfico de droga, terrorismo e pirataria, e da imigração clandestina; e, por último, a garantia da segurança pública na faixa litoral.

Em termos organizacionais, e depois de experimentados vários modelos em Portugal, impunha-se uma avaliação do SAM, na qual deveria ter-se presente a respetiva implementação territorial, quer em termos de serviços responsáveis quer em termos de infraestruturas e efetivos utilizados. A intervenção de múltiplas tutelas governativas e a burocratização existente, dificultavam a racionalização de procedimentos e o tratamento centralizado das questões marítimas.

Existia a consciência de que as disfunções entre os vários serviços do Estado traduziam-se em resultados de reduzida eficácia e eficiência relativamente ao serviço prestado ao cidadão. Assim, impunha-se como pressuposto da atuação do Estado a existência de procedimentos de transmissão e partilha de informações entre os diversos atores do SAM.

Foi com base neste enquadramento que foi prorrogado o mandato do Grupo de Trabalho criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 185/96, de 28 de novembro, visando-se a definição de um novo quadro para o SAM. Este novo SAM teria que ter em consideração o aproveitamento dos diversos meios existentes, a necessidade de se proceder à regulamentação das diversas matérias marítimas, decorrentes da transposição de diretivas comunitárias e de emendas a convenções internacionais, bem como da ratificação de algumas convenções, a articulação com demais políticas setoriais do Estado, como sejam a relativa aos portos, à da segurança marítima e à do ordenamento do território na orla costeira. Para além de uma clarificação orgânica dos vários tipos e capacidades de intervenção nos espaços marítimos, teria de existir uma reapreciação do tipo de intervenção que cada uma das entidades envolvidas nos diversos serviços públicos ligados às atividades marítimas virá a ter.

Nestes termos, o mencionado Grupo de Trabalho deveria apresentar propostas de ações de cooperação interdepartamental, visando assegurar: ligação dos diversos centros operacionais; a concretização de protocolo de utilização dos meios aéreos e de meios navais em missões de serviço público, considerando a diversidade de tarefas e a repartição de custos; concretização de protocolos relativos à circulação e partilha de informações; concretização de protocolos relativos às ações de formação; a racionalização de procedimentos administrativos e de utilização de infraestruturas; a concentração de dados e informatização relativa ao registo de navios; a caracterização e aquisição do sistema de controlo de tráfego marítimo (VTS, *vessel traffic service*); a caracterização e aquisição de meios navais a utilizar predominantemente em missões de serviço público; e, a caracterização, aquisição ou utilização de um navio preferencialmente em missões de combate à poluição.

Relativamente ao enquadramento orgânico do SAM, o Grupo de Trabalho deveria apresentar o projeto legislativo de organização do SAM, bem como as propostas legislativas de interação dos diversos serviços do Estado com competência na matéria.

Neste contexto, tendo-se constatado a existência de novos desafios para a segurança marítima, bem como a evolução da regulamentação técnica sobre a matéria, ao nível internacional, comunitário e nacional, o Estado achou que devia intervir em termos de segurança marítima e de proteção do meio marinho. Visava-se, sobretudo, o aperfeiçoamento e desenvolvimento de conhecimentos e competências na área do combate à criminalidade por via marítima, à salvaguarda da vida humana no mar e à defesa do meio marinho.

Como seria natural, um dos fatores que motivou esta preocupação do Estado foi a extensão dos espaços marítimos nacionais, cuja vigilância importava assegurar de uma forma eficaz. Estando Portugal, em termos geoestratégicos, numa zona de confluência de importantes e movimentadas rotas marítimas internacionais, impunha-se a necessidade do Estado assegurar a vigilância dos espaços marítimos, para proteger os interesses nacionais e comunitários. Também a proteção dos recursos existentes, quer na ZEE quer na plataforma continental, obrigava a que o Estado assegurasse a existência de um sistema de vigilância eficaz.

Por outro lado, pretendia-se, também, potenciar as capacidades dos organismos e forças de segurança, através de mecanismos de partilha de informação, de planeamento de ações conjuntas no âmbito da vigilância da costa marítima e dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, bem como pela celebração de protocolos de cooperação entre as várias entidades (em razão da matéria e do território), tendo em vista o reforço do combate ao tráfico ilícito de drogas²⁴⁹.

Assim, as tarefas do Grupo de Trabalho²⁵⁰ culminaram na preparação de 3 projetos de diploma que visavam: (1) a redefinição da organização e atribuições do SAM e a criação da AMN; (2) a definição das atribuições, a estrutura e organização da AMN e a criação da DGAM; (3) a atribuição às autoridades portuárias da competência integrada em matéria de segurança nas respetivas áreas de jurisdição.

Por certo, o Grupo de Trabalho e o decisor político tiveram em linha de conta outros modelos existentes noutros países. Contudo, como bem refere Diogo, impor-se modelos orgânicos que, geneticamente, nada terão de cultural, histórica ou socialmente a ver com determinada Nação significa, aplicando o termo de comparação a outras realidades, querer introduzir hábitos alimentares escandinavos em Itália, tradições musicais polacas em Espanha, construções político-constitucionais Britânicas na Grécia ou esquemas jurídico-laborais norteamericanos na China²⁵¹. Logo, na prévia análise de um modelo para eventual utilização num determinado país, tem que se ter em conta os necessários aspetos culturais, sociais, jurídico-estruturais e económicos.

Deste modo, para a garantia da indispensável segurança marítima, através do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, adotou-se um novo conceito de SAM. Estabeleceu-se que este consistiria no *“quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima”*²⁵², assumindo, assim, carácter de transversalidade e

²⁴⁹ Tal como definido no Plano de Ação Nacional de Luta contra a Droga e a Toxicodependência, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2001, de 9 de abril.

²⁵⁰ O Grupo de Trabalho foi extinto pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 176/2001, de 28 de dezembro.

²⁵¹ Cfr. Diogo, L (2002). Algumas Abordagens Doutrinárias Sobre Modelos de Autoridade Marítima – O modelo aprovado pelo Governo (I Parte)

²⁵² Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

integrando todas as entidades, civis e militares, com responsabilidades no exercício da autoridade marítima.

O propósito do SAM é o de “*garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de atuação permitidos pelo direito internacional e demais legislação em vigor*”²⁵³. Isto é, se o Estado conseguir assegurar que nos espaços marítimos sob sua responsabilidade é cumprida a lei, quer a decorrente de direito internacional quer a que o próprio ditou, então os objetivos de segurança marítima a que se propõe alcançar serão atingidos. Se a lei não é cumprida nos espaços marítimos, então a segurança marítima está seguramente em causa.

No entanto, estabelecendo-se um quadro multi-institucional, criou-se, consequentemente, a necessidade urgente de se proceder à articulação de todas as entidades com intervenção e responsabilidades no espaço marítimo, sob pena de se colocar em causa a eficácia e eficiência da atuação da Administração. Assim, este novo SAM passou a dispor de meios de coordenação nacional de nível ministerial e de coordenação operacional de alto nível, por forma a maximizar os resultados no combate ao narcotráfico e na preservação dos recursos naturais, do património cultural subaquático e do ambiente, bem como na proteção de pessoas e bens.

Procedeu-se, igualmente, à criação da Autoridade Marítima Nacional (AMN)²⁵⁴. Por autoridade marítima entende-se ser “*o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos atos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis nos espaços marítimos sob jurisdição nacional*”²⁵⁵.

Com a adoção deste novo conceito de autoridade marítima integrante do SAM, pretendeu-se criar as condições de garantia de uma maior eficácia na utilização dos meios afetos à Marinha no exercício das atividades de vigilância e fiscalização dos espaços marítimos, em atuação singular ou conjuntamente com

²⁵³ Cfr. o n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

²⁵⁴ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

²⁵⁵ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

outras entidades ou órgãos²⁵⁶. Ou seja, aquando da criação da AMN no quadro do SAM, salvo melhor opinião, nunca se pretendeu por em causa a utilização dos meios da Marinha no âmbito das atribuições do SAM. Antes pelo contrário, o legislador pretendeu garantir que o sistema que estava a implementar iria permitir que os meios da Marinha fossem utilizados de uma forma mais eficaz, e nunca para os afastar do cumprimento deste tipo de missões.

Os espaços marítimos a que se refere o diploma dizem respeito àqueles sob soberania nacional, que correspondem às águas interiores, ao mar territorial e à plataforma continental²⁵⁷, bem como os espaços marítimos sob jurisdição nacional são todos aqueles onde se exercem os poderes do Estado no quadro da CNUDM²⁵⁸.

Foram definidas como atribuições do SAM²⁵⁹: a) Segurança e controlo da navegação; b) Preservação e proteção dos recursos naturais; c) Preservação e proteção do património cultural subaquático; d) Preservação e proteção do meio marinho; e) Prevenção e combate à poluição; f) Assinalamento marítimo, ajudas e avisos à navegação; g) Fiscalização das atividades de aproveitamento económico dos recursos vivos e não vivos; h) Salvaguarda da vida humana no mar e salvamento marítimo; i) Proteção civil com incidência no mar e na faixa litoral; j) Proteção da saúde pública; k) Prevenção e repressão da criminalidade, nomeadamente no que concerne ao combate ao narcotráfico, ao terrorismo e à pirataria; l) Prevenção e repressão da imigração clandestina; m) Segurança da faixa costeira e no domínio público marítimo e das fronteiras marítimas e fluviais, quando aplicável.

Sistematizando as atribuições do SAM pelos grandes domínios de intervenção do Estado como autoridade marítima, podemos apresentar as seguintes:

a) No domínio da prevenção e repressão da criminalidade por via marítima (security):

- i. A prevenção e repressão da criminalidade em geral, nomeadamente, no que concerne ao combate ao tráfico de estupefacientes, ao contrabando, ao terrorismo, ao tráfico de pessoas, ao tráfico de armas e à pirataria;

²⁵⁶ Cfr. o preâmbulo do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

²⁵⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

²⁵⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

²⁵⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

- ii. A prevenção e repressão da imigração ilegal por via marítima;
 - iii. A segurança da faixa costeira e do domínio público marítimo;
 - iv. O controlo de navios pelo Estado de bandeira (*flag state control*).
- b) No domínio da segurança marítima (*safety*):
- i. A segurança e o controlo da navegação;
 - ii. O assinalamento marítimo, as ajudas e os avisos à navegação;
 - iii. A salvaguarda da vida humana no mar e o salvamento marítimo;
 - iv. A proteção civil com incidência no mar e na faixa litoral;
 - v. A proteção da saúde pública;
 - vi. A preservação e proteção do património cultural subaquático;
 - vii. O controlo de navios pelo Estado do Porto (*port state control*).
- c) No domínio da proteção e preservação do meio marinho:
- i. A preservação e proteção dos recursos naturais (investigação científica, fiscalização da pesca, controlo de extração de recursos do solo e subsolo marinho);
 - ii. A proteção e preservação do meio marinho (prevenção e combate à poluição).

Para a execução das atribuições anteriormente mencionadas, a lei determinava que exerciam o poder de autoridade marítima no quadro do SAM e no âmbito das respetivas competências as seguintes entidades²⁶⁰: a) Autoridade Marítima Nacional (AMN); b) Polícia Marítima (PM); c) Guarda Nacional Republicana (GNR); d) Polícia de Segurança Pública (PSP); e) Polícia Judiciária (PJ); f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); g) Inspeção-Geral das Pescas; h) Instituto da Água; i) Instituto Marítimo Portuário; j) Autoridades portuárias; k) Direcção-Geral da Saúde (DGS).

Contudo, em 2009, quando da instituição do Sistema Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (SNCTM) foi acrescentada mais uma entidade a esta lista. Com efeito, através do Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro, foi adicionada a Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo (ANCTM) à lista das entidades que exercem o poder de autoridade marítima.

A Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, veio, posteriormente, estabelecer que “o *exercício da autoridade do Estado Português nas zonas marítimas sob a sua*

²⁶⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março.

*soberania ou jurisdição e no alto mar,..., compete às entidades, aos serviços e organismos que exercem o poder de autoridade marítima no quadro do Sistema de Autoridade Marítima, à Marinha e à Força Aérea, no âmbito das respectivas competências*²⁶¹. Da mesma forma estabeleceu o dever de cooperação, pelo qual *“todas as entidades e todos os serviços ou organismos do Estado têm o dever de cooperar entre si no sentido de serem assegurados, na medida das suas necessidades e disponibilidades, os meios adequados ao cumprimento das respectivas missões”*²⁶².

Ou seja, no modelo português o exercício da autoridade do Estado no mar foi cometido a 3 estruturas: ao SAM, à Marinha e à FAP. Vejamos cada uma das estruturas.

4.2.1 Sistema de Autoridade Marítima

Como referido, a lei comete o exercício da autoridade do Estado do mar em primeira mão aos órgãos e serviços que compõem o SAM, e ainda aos mencionados ramos das Forças Armadas, a par da sua tarefa principal da defesa militar da república²⁶³.

Como se depreende do anteriormente referido, o modelo português de exercício da autoridade do Estado no mar optou por distribuir as diversas competências por um conjunto alargado de entidades, de acordo com as respetivas missões e atribuições, ao invés de optar pela criação de um único organismo com a totalidade das competências. Criou-se, assim, um sistema com diversos atores com competência para atuar nos espaços marítimos.

O SAM assume, assim, um carácter interdepartamental, de natureza horizontal e aberto. Horizontal, pois é composto por diversos serviços do Estado, sob distintas tutelas, de nível central, regional ou local. Aberto, pois integra em cada momento todas as entidades, civis e militares, que exercem poderes de autoridade marítima.

²⁶¹ Cfr. artigo 14.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho.

²⁶² Cfr. artigo 15.º da Lei n.º 34/2006, de 28 de julho.

²⁶³ O presente trabalho não vai incidir sobre a presente questão, nomeadamente, sobre a constitucionalidade ou não das normas que permitem a execução de tarefas relativas ao exercício da autoridade do Estado no mar aos ramos das Forças Armadas, pois o assunto vai muito para além do âmbito deste estudo.

Contudo, atualmente, algumas das entidades existentes em 2002 deram origem a outras entidades, pelo que importa preceder-se a uma atualização da lista de entidades que exercem o poder de autoridade marítima nos termos do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março:

a) Autoridade Marítima Nacional (AMN) – A AMN é a entidade responsável pela coordenação das atividades, de âmbito nacional, a executar pela Marinha²⁶⁴, pela Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM) e pelo Comando-Geral da Polícia Marítima (CGPM), nos espaços de jurisdição e no quadro de atribuições definidas no Sistema de Autoridade Marítima, com observância das orientações definidas pelo Ministro da Defesa Nacional²⁶⁵. O CEMA é por inerência a Autoridade Marítima Nacional, e nesta qualidade depende diretamente do Ministro da Defesa Nacional²⁶⁶. Esta duplicação de cargos na mesma pessoa justifica-se pela permanente necessidade de disponibilização de recursos da Marinha à AMN, bem como pela utilização de infraestruturas e de serviços prestados por órgãos da Marinha.

Mas a AMN não é apenas a entidade, é, também, uma estrutura ou serviço do Estado que integra outros órgãos e serviços. A AMN compreende os seguintes órgãos: a Direção-Geral da Autoridade Marítima (DGAM), a Polícia Marítima (PM)²⁶⁷ e, como órgãos consultivos, Conselho Consultivo (CCAMN)

²⁶⁴ Apesar de o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, fazer-se referência a Armada em vez de Marinha, preferimos utilizar a designação de Marinha, tal como ela está identificada na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, e alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro, como ramo das Forças Armadas a par do Exército e da Força Aérea. Armada é o conjunto dos comandos, forças unidades e serviços da Marinha militar, compreendendo o pessoal, os navios, as armas e as instalações em terra (aprovada por despacho do Ministro da Marinha na sequência da autorização concedida pelo Decreto n.º 44887, de 20 de fevereiro de 1963). Com efeito, Marinha vai muito mais para além do que a Armada, esta última como mera componente militar da primeira, pelo que o apoio à AMN integrará, sem dúvida, uma das várias funções não militares da Marinha. Aliás, era essa a referência que constava da versão inicial do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março e que, segundo a nossa opinião, deveria ter sido mantida.

²⁶⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.

²⁶⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, bem como o n.º 11 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro.

²⁶⁷ O Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, enquadrava a Polícia Marítima na estrutura da AMN, tendo, posteriormente, por via do Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, aquela força policial passado a integrar a estrutura da AMN, como um dos seus órgãos.

e a Comissão do Domínio Público Marítimo (CDPM)²⁶⁸. Logo, não podemos concordar com aqueles que defendem que a AMN é apenas uma pessoa com determinados poderes.

Assim, fruto da reforma legislativa operada em 2002, a Marinha e a AMN passaram a ser estruturas distintas e autónomas, ambas na dependência do Ministro da Defesa Nacional. Pese embora elas possuam funções complementares, destinadas, no essencial, a permitir que Portugal use os seus espaços dominiais e marítimos em segurança, existem hoje duas entidades que dispõem de âmbitos de competência muito distintos.

Nestes termos, no âmbito do SAM, o serviço que assume um papel central é a AMN. Este facto deve-se quer à extensão das suas atribuições, quer à respetiva implantação territorial, quer, ainda, pelas respetivas capacidades e meios operacionais que tem ao seu dispor. Em termos de território, a competência da AMN abrange o domínio público marítimo, os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar quando a CNUDM assim o permita²⁶⁹. Em razão da matéria, a AMN possui competências de vigilância, fiscalização, estabelecimento da ordem pública, polícia criminal de natureza especializada, salvaguarda da vida humana no mar e assistência a banhistas, salvamento marítimo, assinalamento marítimo, segurança marítima, combate à poluição no mar, proteção dos recursos marinhos (vivos e não vivos), registo patrimonial de embarcações e inscrição marítima, estabelecimento de contraordenações, de proteção e conservação do domínio público marítimo e da defesa do património cultural subaquático. A AMN está ligada à segurança interna. O Almirante Autoridade Marítima Nacional integra o Conselho Superior de Segurança Interna, órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna, presidido pelo Primeiro-Ministro²⁷⁰, bem como do Gabinete Coordenador de Segurança, órgão especializado de assessoria e consulta para a coordenação técnica e operacional da atividade das forças e dos serviços de segurança, funcionando igualmente na direta dependência do Primeiro-Ministro²⁷¹.

²⁶⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro.

²⁶⁹ Cfr. alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 45/2002, de 2 de março.

²⁷⁰ Cfr. artigo 12.º da Lei 53/2008, de 29 de agosto.

²⁷¹ Cfr. artigo 21.º da Lei 53/2008, de 29 de agosto.

Por outro lado, exercem funções de segurança interna determinados órgãos da AMN, sendo o seu conjunto considerado força de segurança²⁷². Consideram-se autoridades de polícia os funcionários superiores indicados como tais nos diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança²⁷³. É o caso da PM que é uma força policial, armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM²⁷⁴. O pessoal da PM é considerado órgão de polícia criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal, sendo os inspetores, subinspetores e chefes da respetiva estrutura considerados autoridades de polícia criminal²⁷⁵.

O Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna pode convidar representantes da AMN²⁷⁶ para participar em reunião da Unidade de Coordenação Antiterrorismo²⁷⁷.

Ainda em termos de ligação à administração interna, a AMN está relacionada com a proteção civil. Um representante da AMN integra a Comissão Nacional de Proteção Civil²⁷⁸, órgão de coordenação em matéria de proteção civil, sendo presidida pelo Ministro da Administração Interna.

São agentes de proteção civil, em conformidades com as respetivas competências, os órgãos da AMN²⁷⁹. Por outro lado, as estruturas e órgãos da AMN, atentos os riscos e regimes aplicáveis aos espaços sob sua jurisdição, garantem a articulação operacional, nos referidos espaços, com as estruturas previstas no Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS)²⁸⁰.

²⁷² Cfr. n.º 3 do artigo 25.º da Lei 53/2008, de 29 de agosto.

²⁷³ Cfr. artigo 26.º da Lei 53/2008, de 29 de agosto.

²⁷⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 248/95 de 21 de setembro.

²⁷⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Estatuto do Pessoal da PM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 248/95 de 21 de setembro.

²⁷⁶ Cfr. n.º 6 do artigo 23.º da Lei 53/2008, de 29 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho.

²⁷⁷ Órgão de coordenação e partilha de informações, no âmbito do combate ao terrorismo.

²⁷⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 37.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

²⁷⁹ Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho.

²⁸⁰ Cfr. artigo 48.º-A da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, aditado pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto. O Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro, é o conjunto de estruturas, normas e procedimentos que asseguram que todos os agentes de proteção civil atuam, no plano operacional, articuladamente sob um comando único, sem prejuízo da respetiva dependência hierárquica e funcional (n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 72/2013, de 31 de maio).

Em termos de colaboração com outras estruturas do Estado, a AMN colabora: com a Marinha e a GNR na fiscalização dos espaços marítimos; com a GNR e com a PSP na manutenção da ordem pública nos espaços pertencentes ao domínio público marítimo; com a GNR, com a PSP e, sobretudo, com a PJ na investigação criminal; com a Marinha e a Força aérea na busca e salvamento marítimo.

A DGAM é o serviço responsável pela direção, coordenação e controlo das atividades exercidas pelos seus órgãos e serviços²⁸¹ (Serviço de Combate à Poluição no Mar, Escola da Autoridade Marítima, Instituto de Socorros a Náufragos - ISN, Direção de Faróis, os Departamentos Marítimos e as Capitanias dos Portos) no quadro de atividades definidas no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março, a desenvolver em âmbito da Autoridade Marítima Nacional e nos espaços sob sua jurisdição. Como serviços desconcentrados da DGAM existem 5 Departamentos Marítimos (Norte, Centro, Sul, Açores e Madeira), diretamente dependentes do diretor-geral, e 28 Capitanias dos Portos, distribuídas pelos mencionados Departamentos Marítimos, cada uma com uma área de jurisdição definida por lei²⁸². Os Departamentos Marítimos e as Capitanias são os órgãos regionais e locais da DGAM, respetivamente²⁸³.

Os Departamentos Marítimos são órgãos regionais aos quais compete, nos espaços marítimos sob sua jurisdição, coordenar e apoiar as ações e o serviço das capitánias²⁸⁴.

Já as capitánias dos portos são responsáveis por assegurar, nos espaços marítimos sob sua jurisdição, a execução das atividades que incumbem aos respetivos departamentos marítimos²⁸⁵. Ao capitão de porto incumbe, nomeadamente, o exercício de funções de autoridade marítima, de salvamento e socorro marítimos, de segurança da navegação, de registo

²⁸¹ Atualmente a DGAM possui serviços centrais como a direção Administrativa Financeira e Logística, a Divisão de Segurança Marítima, a Divisão de Recursos Inertes e a Divisão de Recursos Vivos. Contudo, o Decreto Regulamentar que fixará a estrutura e as competências dos serviços centrais da DGAM, tal como previsto no n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de maio, ainda não foi publicado.

²⁸² Atualmente a área de jurisdição das capitánias encontra-se definida no Regulamento Geral das Capitánias, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho.

²⁸³ Cfr. n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março.

²⁸⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março.

²⁸⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março.

patrimonial de embarcações, de proteção e conservação do domínio público marítimo e defesa do património cultural subaquático, no âmbito da pesca e aquicultura, além das tarefas de um conjunto vasto de competências de carácter técnico-administrativo e contraordenacional. Tendo por base o Regulamento-Geral das Capitanias (RGC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho, o quadro funcional técnico-administrativo das funções do capitão do porto assenta na Repartição Marítima, cuja atividade sustenta-se em regimes jurídicos de grande especialidade, tendo por base o direito comercial marítimo, o código do processo civil, o RGC, o procedimento administrativo e a legislação marítima de especialidade. As presentes especificidades técnicas fazem com que o cargo de capitão do porto possua competências próprias ímpares no seio da administração pública.

Na DGAM existem 16 Delegações Marítimas colocadas na dependência das capitanias.

O ISN é um organismo inserido na DGAM²⁸⁶, cuja atribuição principal é constituir-se como direção técnica nacional em matéria de salvamento marítimo costeiro, socorro a náufragos e assistência a banhistas nas diversas praias marítimas, fluviais e lacustres e, ainda, piscinas de uso público²⁸⁷. Atualmente o ISN possui 26 Estações Salva-vidas distribuídas por todo o território nacional, possuindo diversos meios náuticos²⁸⁸ exclusivamente empenhados a tarefas de salvamento.

²⁸⁶ Em 1892, com o intuito de obstar à perda de vidas humanas no mar, a rainha D. Amélia (1865-1951) fomentou a criação do Real Instituto de Socorros a Náufragos. Com a implantação da república passou a ter a designação atual (ISN), organização privada que, sob a égide da Marinha, era constituída por voluntários. O primeiro curso de nadadores-salvadores realizou-se em 1956 e dois anos mais tarde, por dificuldades de financiamento e de pessoal para operar as respetivas embarcações salva-vidas, o ISN tornava-se um organismo do Estado, mantido na dependência da Marinha até 2002 (cfr. Anuário Estatístico da Autoridade Marítima Nacional de 2016, pág. 15). Apesar do Decreto-Lei n.º 349/85, de 26 de agosto, conceder autonomia administrativa ao ISN, somos da opinião que essa autonomia se encontra prejudicada desde o momento em que o ISN passou a estar integrado na DGAM.

²⁸⁷ Cfr. o Decreto-Lei n.º 349/85, de 26 de agosto e a Lei n.º 68/2014, de 29 de agosto.

²⁸⁸ Embarcações salva-vidas, embarcações semirrígidas, motos de água, botes tipo zebro e viaturas.

Por sua vez a Direção de Faróis²⁸⁹, criada em 1924, é a direção técnica nacional em matéria de assinalamento marítimo²⁹⁰. É membro fundador da *International Association of marine aids to navigation and Lighthouse Authorities* (IALA). Atualmente a Direção de Faróis possui a supervisão técnica sobre 53 faróis dispersos pelo território e mais de 500 farolins e boias. A Direção de Faróis opera, ainda, a rede de estações GPS diferencial para o espaço marítimo nacional, as quais utilizam os faróis como infraestrutura de suporte.

Criada pelo Decreto-Lei n.º 264/97, de 2 de outubro, a EAM é um centro de instrução e formação profissional, cuja missão é organizar e ministrar cursos, estágios e outras ações de formação que habilitem o pessoal afeto aos serviços que integram o SAM com os conhecimentos técnico-profissionais adequados ao exercício das respetivas funções. Sendo uma estrutura subjacente a todas as áreas funcionais da AMN, a EAM integra quatro núcleos de formação: Autoridade Marítima, Faroleiros, Socorros a Náufragos e Polícia Marítima.

O Serviço de Combate à Poluição no Mar é a direção técnica nacional para o combate à poluição no mar.

Conforme referido, o funcionamento da AMN centra-se essencialmente em duas estruturas descentralizadas no território: o capitão do porto, que é a autoridade marítima local, a quem compete exercer a autoridade do Estado, designadamente em matéria de fiscalização, policiamento e segurança da navegação de pessoas e bens, na respetiva área de jurisdição, cujas competências em sede de exercício de funções de autoridade marítima, no âmbito do salvamento e socorro marítimos, da segurança da navegação, no exercício de funções de carácter técnico-administrativo, no âmbito contraordenacional, bem como da conservação do domínio público marítimo e do património cultural subaquático, constam do artigo 13.º do Decreto-Lei

²⁸⁹ Os primeiros faróis foram erguidos em Portugal no início do século XVI, no cabo de S. Vicente, em Cascais (Nossa Senhora da Guia) e no Douro (Nossa Senhora da Luz). O Serviço de Faróis passou definitivamente para o âmbito da Marinha Portuguesa em 1902, altura em que foi constituída uma comissão liderada pelo Capitão-de-fragata Schultz Xavier (1850-1939), tendo em vista a sua modernização e equipamento (cfr. Anuário Estatístico da Autoridade Marítima Nacional de 2016, pág. 15).

²⁹⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 594/73, de 7 de novembro.

n.º 44/2002, de 2 de março; e o comando local da Polícia Marítima, de que falaremos na alínea seguinte.

Mas, para a prossecução da sua missão, e execução das competências que estão conferidas aos seus órgãos regionais e locais, a DGAM necessita e possui o apoio da Marinha em termos de recursos humanos e materiais. Por outro lado, tão ou mais importante do que a mera disponibilização de recursos, é a existência de uma relação intrínseca, sólida e insubstituível entre as duas organizações, que abrange, ainda, uma estruturante cultura comum sobre as questões relacionadas com o mar e atividades que nele se desenvolvem.

Assim, em termos de meios operacionais, a AMN possui ao seu serviço de modo permanente²⁹¹: 39 unidades auxiliares da Marinha²⁹²; 98 embarcações semirrígidas; 39 motas de água; 20 embarcações de casco rígido; e, ainda, 74 botes²⁹³.

Em 2016, em termos de atividades de Repartição Marítima o conjunto das capitânias efetuou 35.099 vistorias técnicas, 13.219 despachos de largada, 7.658 registos de embarcações e foram aplicadas 8.911 coimas, entre outros atos praticados²⁹⁴.

- b) Polícia Marítima (PM) - Apesar de no Decreto-Lei n.º 43/2002, a PM aparecer isolada da AMN, como vimos na alínea anterior, em conformidade com o disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, a Polícia Marítima é um serviço da AMN. Trata-se de força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM e à AMN, composta por militares da Marinha e agentes militarizados. Há semelhança da DGAM, possui uma estrutura descentralizada, os comandos locais da PM.

À PM compete, assim, garantir e fiscalizar o cumprimento da lei nos espaços de jurisdição marítima, com vista, nomeadamente, a preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos, bem como

²⁹¹ Os presentes meios operacionais englobam aqueles que são afetos quer a missões da DGAM quer da PM.

²⁹² Em 2016 estas unidades realizaram 3.333 horas de navegação.

²⁹³ Cfr. Anuário Estatístico da Autoridade Marítima nacional de 2016, pág. 25.

²⁹⁴ Cfr. Anuário Estatístico da Autoridade Marítima nacional de 2016, pág. 29.

a prevenir e combater a criminalidade nesses espaços. Com este propósito, a PM também colabora na investigação de diversos crimes, designadamente, de poluição, no âmbito do transporte marítimo e da segurança da navegação, além dos cometidos a bordo de navios e embarcações. Na qualidade de autoridade de polícia criminal sob a direção funcional do Ministério Público, a PM investiga, fundamentalmente, matérias como crimes de poluição marítima e contra a segurança da navegação, abalroamentos, atentados contra a segurança do transporte por água e condução perigosa por mar, além de matérias de foro mais específico, como crimes a bordo, designadamente, agressões e ofensa à integridade física, motins e tomada de reféns, além de sequestros a bordo ou em áreas portuárias e furto de equipamento.

Acresce referir que a PM, nos termos do disposto na Lei de Segurança Interna exerce funções de segurança, podendo realizar medidas de polícia (identificação de pessoas, interdição de circulação e evacuação de locais) e medidas especiais de polícia (por exemplo, vistorias). Esta força policial tem, assim, como missão principal o apoio ao capitão do porto na realização das suas competências.

O diretor-geral e o subdiretor-geral da Autoridade Marítima são, por inerência de funções, o comandante-geral e o 2.º comandante-geral da PM, respetivamente²⁹⁵. Por sua vez, os chefes dos departamentos marítimos e os capitães dos portos são, por inerência, comandantes regionais e comandantes locais da PM, respetivamente²⁹⁶. No entanto, a PM possui linhas de comando próprias, sendo composta pelo Comando Geral, por cinco Comandos Regionais e por 28 Comandos Locais²⁹⁷, mantendo uma ligação funcional próxima à autoridade marítima local.

A PM possui um Grupo de Ações Táticas, unidade de reserva estratégica, altamente treinado e disciplinado, especialmente equipado para executar ações policiais não convencionais, e um Grupo de Mergulho Forense, os quais têm por missão contribuir para a fiscalização do cumprimento da lei nas áreas

²⁹⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março.

²⁹⁶ Cfr. n.º 3 do artigo 11.º e n.º 5 do artigo 12.º, ambos do Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março.

²⁹⁷ O n.º de comandos regionais e locais é equivalente ao das estruturas desconcentradas da DGAM, o que é bem demonstrativo do apoio que a PM dá à atividade destas últimas estruturas.

de jurisdição do SAM, a fim de preservar a regularidade das atividades marítimas e a segurança e os direitos dos cidadãos.

No ano de 2016 a PM realizou 48.412 ações de fiscalização na área portuária, 8.990 no âmbito da pesca, 4.899 em embarcações de receio e 26.127 no domínio público marítimo. O Grupo de Ações Táticas executou 6 missões e o Grupo de Mergulho Forense, 46²⁹⁸.

Atualmente o mapa de pessoal da Polícia Marítima autorizado para 2017 contempla a existência de 545 elementos.

- c) Guarda Nacional Republicana (GNR) - A GNR, é uma força de segurança de natureza militar, que tem como missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e proteção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei²⁹⁹. De entre as suas diversas atribuições, cumpre salientar as seguintes: assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas; controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira; participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a AMN e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas; e, ainda, cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas³⁰⁰. A GNR possui o dever de colaboração no sentido de a Guarda, sem prejuízo das prioridades legais da sua atuação, cooperar com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas³⁰¹. Como uma das suas unidades especializadas, a GNR possui a Unidade de

²⁹⁸ Cfr. Anuário Estatístico da Autoridade Marítima Nacional de 2016.

²⁹⁹ Cfr. artigo 1.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

³⁰⁰ Cfr. o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

³⁰¹ Cfr. o n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

Controlo Costeiro (UCC)^{302 303}, responsável pelo cumprimento da missão da Guarda em toda a extensão da costa e no mar territorial, com competências específicas de vigilância, patrulhamento e interceção terrestre ou marítima em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas, competindo-lhe, ainda, gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima³⁰⁴. São atribuições da UCC: (1) assegurar, no âmbito da sua missão própria, a vigilância, patrulhamento e interceção terrestre e marítima, em toda a costa e mar territorial do continente e das Regiões Autónomas; (2) prevenir e investigar as infrações tributárias, fiscais e aduaneiras, bem como fiscalizar e controlar a circulação de mercadorias sujeitas à ação tributária, fiscal ou aduaneira; (3) controlar e fiscalizar as embarcações, seus passageiros e carga, para os efeitos previstos no número anterior; participar na fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, em articulação com a AMN e no âmbito da legislação aplicável ao exercício da pesca marítima e cultura das espécies marinhas; (4) participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de proteção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional.

A UCC também possui uma estrutura descentralizada, sendo constituída por destacamentos³⁰⁵. Estes destacamentos são de vigilância móvel de âmbito nacional e de controlo costeiro³⁰⁶.

³⁰² Cfr. a alínea c) do n.º 1 do artigo 22.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

³⁰³ As raízes da UCC remontam a 1883 com a criação da Guarda de Fronteiras e Alfandegas, através da publicação em 23 de outubro desse ano do decreto do Governo que estabeleceu o Regulamento Especial para o serviço Marítimo, Fluvial, das Costas e Portos no Reino e ilhas Adjacentes. A 17 de setembro de 1885 foi criado o Corpo da Guarda Fiscal – destinado à fiscalização terrestre, marítima e fluvial dos impostos e rendimentos públicos. A 26 de junho de 1993 a Guarda Fiscal foi extinta como corpo independente, transformando-se na Brigada Fiscal, integrada na GNR. A 1 de janeiro de 2009, na sequência da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, foi criada a Unidade de Controlo Costeiro (UCC) (cfr. http://www.gnr.pt/atrib_UCC.aspx consultada em 16 de junho 2017).

³⁰⁴ A UCC ao suceder à Brigada Fiscal, passando a assegurar a vigilância, patrulhamento e interceção marítima ou terrestre no Continente e nas Regiões Autónomas, passou a utilizar o efetivo que estava já afeto a estas funções.

³⁰⁵ Cfr. artigo 40.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.

³⁰⁶ Cfr. artigo 5.º da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de dezembro.

Para o desenvolvimento da sua atividade de controlo e vigilância costeira, a UCC possuía em 2015 os seguintes meios marítimos: 38 embarcações de fibra e 20 semirrígidos³⁰⁷.

Em termos de recursos humanos, a UCC possuía em 2015 um efetivo de 1018 elementos (1003 militares e 15 civis)³⁰⁸.

- d) Polícia de Segurança Pública (PSP) – A PSP é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público, tendo por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei³⁰⁹. Ao contrário da GNR, a PSP não tem nenhuma competência especializada para atuação nos espaços marítimos. Assim, a competência da PSP para atuação como autoridade marítima decorre das seguintes atribuições: garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens; prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança; prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos; garantir a execução dos atos administrativos emanados da autoridade competente que visem impedir o incumprimento da lei ou a sua violação continuada; e, ainda, manter a vigilância e a proteção de pontos sensíveis, nomeadamente infraestruturas rodoviárias, ferroviárias, aeroportuárias e portuárias, edifícios públicos e outras instalações críticas³¹⁰. Constitui atribuição especial da PSP licenciar, controlar e fiscalizar o fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas e equiparadas que não pertençam ou se destinem às Forças Armadas e demais forças e serviços de segurança, sem prejuízo das competências de fiscalização legalmente cometidas a outras entidades³¹¹. Logo, qualquer atividade realizada em navio com bandeira portuguesa, independentemente do espaço marítimo onde estiver situado, ou realizada do domínio público marítimo, águas interiores ou no Mar Territorial, e que envolva a utilização de armas, munições ou explosivos, carece da intervenção da PSP.

³⁰⁷ Cfr. Relatório de Atividades da GNR de 2015, pág. 235.

³⁰⁸ Cfr. Relatório de Atividades da GNR de 2015, pág. 301.

³⁰⁹ Cfr. artigo 1.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

³¹⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

³¹¹ Cfr. alínea a) do n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

Assim, é expectável que a atuação da PSP aconteça, normalmente, em zonas do domínio público marítimo. Há semelhança da GNR, a PSP também possui o dever de colaboração, pelo qual a PSP sem prejuízo das prioridades legais da sua atuação, coopera com as demais forças e serviços de segurança, bem como com as autoridades públicas³¹².

As atribuições da PSP são prosseguidas em todo o território nacional, com exclusão das áreas legalmente atribuídas a outras forças de segurança. Para tal, também a PSP possui uma estrutura descentralizada. O dispositivo territorial da PSP encontra-se estruturado em comandos regionais, metropolitanos e distritais. Os Comandos Territoriais de Polícia são unidades territoriais que funcionam na dependência direta do diretor nacional e prosseguem as atribuições legais da PSP na respetiva área de responsabilidade. O dispositivo territorial dos comandos territoriais de polícia é constituído por divisões e esquadras³¹³.

- e) Polícia Judiciária (PJ) – A PJ é um corpo superior de polícia criminal, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça, tendo por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação, desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes³¹⁴. A PJ também possui uma organização descentralizada, constituída por unidades nacionais (Unidade Nacional Contra Terrorismo (UNCT), Unidade Nacional de Combate à Corrupção e a Unidade Nacional de Combate ao Tráfico de Estupefacientes (UNCTE)³¹⁵), bem como por unidades

³¹² Cfr. n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

³¹³ As esquadras de competência genérica constituem o balcão privilegiado de acesso do cidadão ao serviço policial, estando abertas 24 horas por dia, com atendimento personalizado e muitas delas dotadas de um gabinete de apoio à vítima de crime. Verifica-se que, após a reestruturação das áreas de jurisdição das forças de segurança e a subsequente revisão global do dispositivo das subunidades¹⁸ (divisões e esquadras), a PSP tem 217 esquadras de competência genérica, sendo que a estas acrescem outras esquadras de competência especializada, por exemplo de trânsito, de investigação criminal, de intervenção e fiscalização policial e de segurança aeroportuária. Para além dos comandos territoriais de polícia, as unidades de polícia compreendem ainda a Unidade Especial de Polícia (UEP), a qual, por sua vez, integra as seguintes subunidades operacionais: Corpo de Intervenção (CI); Grupo de Operações Especiais (GOE); Corpo de Segurança Pessoal (CSP); Centro de Inativação de Explosivos e Segurança em Subsolo (CIESS) e o Grupo Operacional Cinotécnico (GOC) (cfr. Relatório de Atividades da PSP de 2014, pág. 37).

³¹⁴ Cfr. artigos 1.º e 2.º da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

³¹⁵ Cfr. artigo 28.º da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

territoriais, unidades regionais e unidades locais³¹⁶. A UNCT tem competências em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e de coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos seguintes crimes: organizações terroristas e terrorismo; contra a segurança do Estado, com exceção dos que respeitem ao processo eleitoral; captura ou atentado à segurança de transporte por ar, água, caminho-de-ferro ou de transporte rodoviário a que corresponda, em abstrato, pena igual ou superior a 8 anos de prisão; executados com bombas, granadas, matérias ou engenhos explosivos, armas de fogo e objetos armadilhados, armas nucleares, químicas ou radioativas; praticados contra o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro-Ministro, os presidentes dos tribunais superiores e o Procurador-Geral da República, no exercício das suas funções ou por causa delas; escravidão, sequestro, rapto e tomada de reféns; contra a identidade cultural e integridade pessoal e os previstos na Lei Penal Relativa às Violações do Direito Internacional Humanitário; participação em motim armado; e tráfico de armas; entre outros³¹⁷. Já a UNCTE tem competências em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e a coadjuvação das autoridades judiciais relativamente aos crimes de tráfico de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas tipificados nos artigos 21.º, 22.º, 27.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro³¹⁸. Nesta sede é importante referir que nos termos da lei penal, nomeadamente do princípio da sua aplicação no espaço, salvo tratado ou convenção internacional em contrário, a lei penal portuguesa é aplicável a factos praticados em território português³¹⁹, seja qual for a nacionalidade do agente; ou a bordo de navios ou aeronaves portuguesas. Deste modo, a PJ tem competência para a prevenção, deteção e investigação criminal³²⁰ de um conjunto alargado de crimes, mesmo que ocorridos nos espaços marítimos nacionais.

³¹⁶ Cfr. artigo 22.º da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

³¹⁷ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei 42/2009, de 12 de fevereiro.

³¹⁸ Cfr. artigo 9.º do Decreto-Lei 42/2009, de 12 de fevereiro.

³¹⁹ Sobre a qualificação de território português já nos referimos no capítulo relativo aos espaços marítimos nacionais.

³²⁰ A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo (cfr. artigo 1.º da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto).

A título de exemplo veja-se a ação das forças e serviços de segurança, com destaque para a PJ, no combate ao tráfico de estupefacientes por via marítima, uma vez que nas apreensões de cocaína, a via marítima continua a ser a mais utilizada para o transporte de elevadas quantidades. Em 2016 verificou-se, em cinco situações, recurso a embarcações no transporte de cocaína, representando 56,4% do total da cocaína apreendida^{321 322}. No total, em 2016, efetuaram-se 26 apreensões de estupefacientes em meios de transporte marítimos.³²³

- f) Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) – O SEF é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, e que, “*no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios*”³²⁴. Das diversas atribuições do SEF, importa destacar: vigiar e fiscalizar nos postos de fronteira, incluindo a zona internacional dos portos e aeroportos, a circulação de pessoas, podendo impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves indocumentados ou em situação irregular; impedir o desembarque de passageiros e tripulantes de embarcações e aeronaves que provenham de portos ou aeroportos de risco sob o aspeto sanitário, sem prévio assentimento das competentes autoridades sanitárias; proceder ao controlo da circulação de pessoas nos postos de fronteira, impedindo a entrada ou saída do território nacional de pessoas que não satisfaçam os requisitos legais exigíveis para o efeito; autorizar e verificar a entrada de pessoas a bordo de embarcações e aeronaves; proceder à investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, bem como investigar outros com ele conexos, sem prejuízo da competência de outras entidades; assegurar as

³²¹ A Ilha da Madeira surge como o local onde se assinalaram as três maiores apreensões de cocaína, num total de 588 kg.

³²² Cfr. Relatório Anual de Combate ao Tráfico de Estupefacientes em Portugal – 2016, pág. 9 e 12.

³²³ Cfr. Relatório Anual de Combate ao Tráfico de Estupefacientes em Portugal – 2016, pág. 52.

³²⁴ Cfr. o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

relações de cooperação com todos os órgãos e serviços do Estado, nomeadamente com os demais serviços e forças de segurança³²⁵.

Há semelhança da GNR e da PSP, também o SEF possui o dever de colaboração, pelo qual este e todas as entidades com funções de prevenção e investigação criminal, manterão mútua cooperação no exercício das respetivas atribuições³²⁶. Em termos operacionais, também o SEF possui uma organização descentralizada. São serviços operacionais do SEF a Direção Central de Investigação, a Direção de Fronteiras de Lisboa, as direções regionais, as delegações regionais e os postos de fronteira³²⁷.

- g) Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)³²⁸ – Num esforço de racionalização de estruturas orgânicas, o Decreto-Lei n.º 7/2012, de 17 de janeiro, diploma que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), criou a IGAMAOT, como o serviço de inspeção daquele ministério, resultante da fusão das anteriores Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas e Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território. A IGAMAOT tem por missão avaliar o desempenho e a gestão dos serviços e organismos dos Ministérios do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, da Agricultura e do Mar, ou sujeitos à tutela dos respetivos ministros, através de ações de auditoria e controlo, bem como assegurar o permanente acompanhamento e avaliação do cumprimento da legalidade nas áreas do ambiente, do ordenamento do território e da conservação da natureza e, ainda, exercer o controlo e auditoria no âmbito da segurança alimentar e o controlo de apoios financiados por fundos nacionais e da União Europeia, a favor da agricultura, das florestas, do desenvolvimento rural e da política do mar³²⁹. Das diversas atribuições

³²⁵ Cfr. o n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

³²⁶ Cfr. o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro.

³²⁷ Cfr. o n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, alterado pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 240/2012, de 6 de novembro.

³²⁸ Sucedânea da Inspeção-Geral das Pescas, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro.

³²⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 153/2015, de 7 de agosto. Fruto da estrutura do XXI Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 251-A/2015, de 17 de dezembro, a IGAMAOT passou a dar apoio aos Ministros do Ambiente, da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, e, ainda, do Mar.

importa destacar: (1) instaurar, instruir e decidir processos de contraordenação ambiental, nos termos da lei-quadro das contraordenações ambientais, bem como nos demais casos previstos na lei, e levantar auto de notícia relativo às infrações legalmente definidas; (2) realizar auditorias aos sistemas de gestão e controlo dos apoios concedidos e das operações financiadas pelos fundos nacionais e da União Europeia, no setor do mar; (3) assegurar o acompanhamento das missões de controlo da União Europeia, no âmbito das suas atribuições, incluindo as relativas ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)³³⁰.

- h) Agência Portuguesa do Ambiente (APA)³³¹ – A APA é um instituto público que tem por missão propor, desenvolver e acompanhar a gestão integrada e participada das políticas de ambiente e de desenvolvimento sustentável, de forma articulada com outras políticas sectoriais e em colaboração com entidades públicas e privadas que concorram para o mesmo fim, tendo em vista um elevado nível de proteção e de valorização do ambiente³³². Dentro das suas várias atribuições, cumpre destacar: (1) propor, desenvolver e acompanhar a execução das políticas de ambiente, no âmbito da gestão de recursos hídricos, dos resíduos, da prevenção e controlo integrados da poluição, da segurança ambiental e das populações, entre outros; (2) exercer as competências próprias de licenciamento, qualificação, produção de normas técnicas e uniformização de procedimentos em matérias ambientais específicas; (3) contribuir para a definição e atualização das políticas de planeamento civil de emergência, na área do ambiente; (4) exercer as funções de autoridade competente para o regime de responsabilidade ambiental.

³³⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 23/2012, de 1 de fevereiro

³³¹ O Instituto da Água foi extinto sendo objeto de fusão em 2012. As suas atribuições foram absorvidas pela Agência Portuguesa do Ambiente I.P., a qual resulta da fusão da Agência Portuguesa do Ambiente, do Instituto da Água, I. P., das Administrações de Região Hidrográfica, I. P., da Comissão para as Alterações Climáticas, da Comissão de Acompanhamento da Gestão de Resíduos e da Comissão de Planeamento de Emergência do Ambiente. A APA, I. P., concentra atribuições que estavam dispersas por diversos organismos, permitindo uma coordenação a harmonização e simplificação de procedimentos, bem como a racionalização dos recursos, com o conseqüente aumento de eficiência, eficácia e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

³³² Cfr. n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março.

A APA é Autoridade Nacional da Água; Autoridade Nacional para a Prevenção e Controlo Integrados da Poluição, Autoridade Nacional para o Comércio Europeu de Licenças de Emissão (CELE); Autoridade Nacional de Avaliação de Impacte Ambiental e de Avaliação Ambiental Estratégica de Planos e Programas, Autoridade Nacional de Resíduos e, ainda, Autoridade Nacional de Segurança de Barragens. É bem patente as responsabilidades da APA na preservação do meio ambiente, pelo que esta instituição tem obrigações em matéria de poluição ambiental e marítima. Neste âmbito, para além dos acidentes marítimos causadores de poluição no mar, importa salientar o trabalho no âmbito do controlo da poluição atmosférica causada pelos navios. Com efeito, o transporte marítimo tem impacto no clima mundial e na qualidade do ar, enquanto fonte de emissões de dióxido de carbono (CO₂), entre outros gases. Em julho de 2011, a IMO adotou medidas técnicas e operacionais, designadamente o Índice Nominal de Eficiência Energética (EEDI) para os navios novos e o Plano de Gestão da Eficiência Energética dos Navios (SEEMP), tendo em vista minorar o previsto aumento das emissões de gases com efeito de estufa. No entanto, estas medidas não permitem, por si só, conseguir as reduções absolutas das emissões de gases com efeito de estufa provenientes do transporte marítimo internacional. Para o efeito, importa que seja implementado um sistema de monitorização, comunicação e verificação (sistema MRV³³³) das emissões de CO₂, sendo essencial o papel da APA nesta matéria.

A nível ambiental existe um aspeto bastante relevante para os espaços marítimos. Trata-se da criação e gestão de uma rede de áreas marinhas protegidas (AMP)³³⁴. Em linha com o definido pela Convenção da Biodiversidade, o objetivo é que estas áreas cubram cerca de 10% dos espaços marítimos nacionais. O recente relatório de diagnóstico sobre as AMP³³⁵ recomenda que Portugal deve aumentar a quantidade e qualidade das

³³³ Cfr. Regulamento (UE) 2015/757, de 29 de abril de 2015.

³³⁴ As Áreas Marinhas Protegidas (AMP) são áreas integralmente delimitadas em águas oceânicas, criadas com o propósito de reforçar a conservação da natureza e da biodiversidade marinha. A classificação das AMP é feita em função de critérios de proteção distintos, que resultam de legislação e regulamentação diversa, decorrente sobretudo de compromissos assumidos por Portugal quer no âmbito da UE, quer no âmbito da convenção OSPAR.

³³⁵ Publicado pela *World Wildlife Fund*.

suas AMP's para cumprir os compromissos internacionais³³⁶, bem como que essas mesmas AMPs devem ser adequadamente implementadas, com gestão e fiscalização eficientes.

- i) Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM)³³⁷ – A DGRM é o principal serviço do Estado encarregue da Administração Marítima. Tem por missão: a execução das políticas de preservação e conhecimento dos recursos naturais marinhos; a execução das políticas de pesca, da aquicultura, da indústria transformadora e atividades conexas; do desenvolvimento da segurança e dos serviços marítimos, incluindo do sector marítimo-portuário; e, ainda, garantir a regulamentação, a inspeção, a fiscalização, a coordenação e o controlo das atividades desenvolvidas no âmbito daquelas políticas³³⁸. Das suas diversas atribuições importa destacar: (1) programar, coordenar e executar a fiscalização, a vigilância e o controlo das atividades da pesca, aquicultura e atividades conexas, nomeadamente no âmbito do Sistema de Fiscalização e Controlo das Atividades da Pesca (SIFICAP) e do Sistema de Monitorização Contínua da Atividade de Pesca (MONICAP), nos termos da lei; (2) autorizar, licenciar e aprovar as estruturas e atividades produtivas nos domínios da pesca marítima, aquicultura, apanhas marítimas e pesca lúdica, em articulação com os demais serviços competentes; (3) promover a segurança marítima e portuária, regulamentando, supervisionando, vistoriando e inspecionando as organizações, as atividades, os navios, os equipamentos e as instalações portuárias, em conformidade com o disposto nos instrumentos legais relevantes da IMO, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da UE vigentes na ordem jurídica interna; (4) assegurar a certificação dos navios e

³³⁶ Está prevista a proteção de duas grandes áreas marinhas que irão cobrir duas das principais cadeias de montes submarinos localizados na plataforma continental sob jurisdição nacional: A relativa ao Complexo Geológico Madeira-Torre e a do Arquipélago Submarino do *Great Meteor*, visando o cumprimento da meta traçada.

³³⁷ O Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I.P. (IPTM) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 257/2002, de 22 de novembro, resultando da fusão do Instituto Marítimo-Portuário (IMP), do Instituto Portuário do Norte (IPN), do Instituto Portuário do Centro (IPC), do Instituto Portuário do Sul (IPS) e do Instituto da Navegabilidade do Douro (IND). No entanto, o IPTM viria em 2012 a ser extinto, sucedendo-lhe a Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro.

³³⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 237/2012, de 31 de outubro.

dos marítimos nacionais; (5) exercer as funções que lhe estão cometidas no âmbito da segurança marítima e portuária e da prevenção da poluição dos navios; (6) promover a adoção, aplicação, monitorização e controlo do cumprimento das leis, regulamentos, normas e requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições, designadamente das normas nacionais e internacionais relativas à segurança nos sectores marítimo e portuário, sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades; (7) cooperar com a entidade responsável pela investigação de acidentes e incidentes marítimos; (8) operar e coordenar os serviços e sistemas de monitorização e controlo do tráfego marítimo, coordenando o desenvolvimento dos respetivos sistemas de apoio; (9) atribuir, no âmbito das suas competências, os títulos de utilização do espaço marítimo e licenciar ou participar no licenciamento das atividades a levar a efeito neste espaço; (10) participar no processo de planeamento e gestão territorial das zonas costeiras; (11) licenciar e fiscalizar, no âmbito das suas competências, a utilização de águas sitas em áreas marinhas protegidas³³⁹; (12) exercer os poderes que, nos termos da lei, lhe são atribuídos no domínio da administração e da segurança marítimas, designadamente os que lhe caibam nos termos do Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de março, e da náutica de recreio; (13) promover a aplicação e fiscalizar o cumprimento das leis, dos regulamentos, das normas e dos requisitos técnicos aplicáveis no âmbito das suas atribuições, designadamente das normas nacionais e internacionais relativas ao sector marítimo-portuário, sem prejuízo das competências de outras entidades; (14) exercer funções de Autoridade Nacional da Pesca, de Autoridade Nacional de Imersão de Resíduos, de Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo e de Autoridade Competente para a Proteção do Transporte Marítimo e dos Portos, nos termos da lei; (15) construir, adquirir, conservar e fiscalizar as obras de infraestruturas que se revelem necessárias para a prossecução das suas

³³⁹ Compete à DGRM propor, em articulação com a autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade, a criação de áreas marinhas protegidas e colaborar na gestão das que são de âmbito regional ou local, nomeadamente através da elaboração, avaliação e revisão de planos de ordenamento respetivos.

atribuições; (16) e, ainda, exercer os poderes sancionatórios que lhe são atribuídos pela lei³⁴⁰.

Como se pode constatar a DGRM possui um conjunto variado de atribuições de fiscalização, os quais, necessariamente, terão que ocorrer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional. Inclusivamente, a DGRM constitui-se como autoridade nacional para um conjunto de matérias. Para o efeito, para a prossecução das suas atribuições, a lei confere à DGRM a faculdade do exercício dos poderes de autoridade do Estado quanto: à liquidação e cobrança, voluntária e coerciva, de taxas que lhe sejam devidas nos termos da lei; à aplicação e cobrança, voluntária e coerciva, de coimas, nos termos legais; e para a execução coerciva das demais decisões de autoridade³⁴¹. O respetivo pessoal que exerce funções de fiscalização e inspeção, detém os necessários poderes de autoridade, e no exercício das suas funções goza das seguintes prerrogativas³⁴²: aceder e inspecionar as instalações, os equipamentos, os serviços e os documentos das entidades sujeitas a inspeção e fiscalização pela DGRM; requisitar para análise equipamentos e documentos; identificar as pessoas que se encontrem em flagrante violação das normas cuja observância lhe compete fiscalizar, no caso de não ser possível o recurso à autoridade policial em tempo útil; solicitar a intervenção das autoridades administrativas e policiais quando necessário ao desempenho das suas funções. De igual forma, o pessoal de inspeção da DGRM tem o direito à livre entrada a bordo dos navios fundeados ou atracados nos portos nacionais, para efeitos da realização de inspeções e vistorias aos navios e da superintendência ou fiscalização de serviços portuários³⁴³.

Nesta sede importa, ainda, destacar as competências da Direção de Serviços de Inspeção, Monitorização e Controlo das Atividades Marítimas³⁴⁴: (1) operar

³⁴⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 237/2012, de 31 de outubro.

³⁴¹ Cfr. n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 237/2012, de 31 de outubro.

³⁴² Cfr. n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 237/2012, de 31 de outubro.

³⁴³ Cfr. n.º 5 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 237/2012, de 31 de outubro.

³⁴⁴ A Direção de Serviços de Inspeção, Monitorização e Controlo das Atividades Marítimas é uma das direções de serviço da DGRM, a par da Direção de Serviços de Administração Marítima, da

o Centro de Controlo de Tráfego Marítimo do Continente e todas as estruturas, sistemas e comunicações que compõem o sistema VTS do Continente; (2) gerir, desenvolver e atualizar o Sistema VTS do Continente e o Centro de Controlo de Tráfego Marítimo, em conformidade com os requisitos legais ou operacionais; (3) coordenar os serviços e sistemas de informação de segurança, monitorização e controlo do tráfego marítimo, bem como o desenvolvimento dos respetivos sistemas de apoio; (4) gerir a Base de Dados Nacional de Navegação Marítima (BDNNM); (5) definir, implementar e operar o Sistema Nacional para o *SafeSeaNet*; (6) planear e programar a atividade de inspeção e controlo no âmbito das atribuições da DGRM; (7) colaborar no planeamento e programação de missões de vigilância, inspeção e controlo, assegurando a ligação da DGRM com a Comissão de Planeamento e Programação criada pelo n.º 4 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março, bem como desencadear os procedimentos no âmbito SIFICAP, com vista à coordenação e execução das missões programadas; (8) participar, coordenar, acompanhar e executar as missões de inspeção, controlo, vigilância e auditoria da atividade do setor da pesca, incluindo a aquicultura, indústria transformadora, entrepostos, comercialização e mercados, incluindo levantamento de autos e a proposta de medidas cautelares; (9) praticar todos os atos inerentes à instrução dos processos de contraordenação no setor da pesca, incluindo a aquicultura, indústria transformadora, entrepostos, comercialização e mercados; (10) monitorizar e controlar as capturas e os níveis de esforço de pesca bem como a apanha de plantas e animais marinhos; (11) assegurar o controlo da legalidade dos produtos da pesca e autorizar a respetiva importação ou reexportação, nos termos da regulamentação comunitária aplicável.

- j) Autoridades portuárias - são consideradas autoridades portuárias as administrações dos portos e os institutos portuários³⁴⁵. É cometida às autoridades portuárias a competência em matéria da segurança marítima e

Direção de Serviços de Recursos Naturais, da Direção de Serviços de Ambiente Marinho e Sustentabilidade, da Direção de Serviços de Planeamento, Informação e Estruturas, da Direção de Serviços Jurídicos e da Direção de Serviços de Administração Geral (cfr. n.º 1 do artigo 1.º da Portaria n.º 394/2012, de 29 de novembro).

³⁴⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de março.

portuária nas suas áreas de jurisdição. Das suas diversas competências, importa destacar³⁴⁶: (1) a definição das condições de segurança de funcionamento do porto, em todas as suas vertentes, tendo em atenção a necessidade de garantir, de forma adequada, a sua exploração comercial; (2) a definição do assinalamento marítimo, precedida de parecer técnico em matéria de assinalamento, de hidrografia e das competências da autoridade marítima nacional, bem como a instalação, manutenção e funcionamento do respetivo equipamento; (3) a preparação e emissão de avisos à navegação, sempre que se mostre necessário dar conhecimento público de limitações de condições de segurança existentes ou da sua eliminação; (4) a elaboração de normas especiais sobre o acesso, a entrada, a permanência e a saída de navios do porto, em matéria da segurança marítima e portuária; (5) a certificação da segurança marítima e portuária dos navios e embarcações, quando aplicável, sem prejuízo das competências próprias da DGRM; (6) a promoção da interação dos centros de telecomunicações com a área de segurança portuária, planos de segurança, de contingência e de emergência; (7) o estabelecimento das condições de navegabilidade nas águas sob sua jurisdição, garantindo, nomeadamente, a manutenção de fundos nas vias navegáveis, nos canais de acesso e zonas de manobra, junto aos cais e terminais, bem como nas áreas de fundeadouros; (8) o estabelecimento de condicionalismos de atracação e de largada de navios em função das exigências de segurança e dos requisitos de interesse comercial; (9) a fixação de regras de manuseamento, armazenagem e transporte de cargas perigosas e a fiscalização do cumprimento das normas em vigor sobre esta matéria; (10) a prevenção e o combate à poluição, salvo a matéria relativa a contraordenações; (11) a participação nas ações referentes à preservação e à proteção do património cultural subaquático; (12) a promoção das diligências necessárias à remoção dos cascos ou destroços das embarcações afundadas ou encalhadas e de outros materiais submersos na sua área de jurisdição.

Para efeitos de execução das respetivas competências, sem prejuízo da atuação por iniciativa das próprias entidades policiais, nos termos da lei, as

³⁴⁶ Cfr. artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de março.

autoridades portuárias solicitam a intervenção das entidades policiais de competência genérica ou especializada³⁴⁷ para garantir e fiscalizar o cumprimento da lei e dos regulamentos emanados das autoridades competentes e com aplicação, na sua área de jurisdição relativa à segurança das instalações, dos equipamentos e dos objetos nela sediados³⁴⁸. Prevía a lei que o regime do exercício da competência especializada da Polícia Marítima, nas áreas de jurisdição portuária, em matéria de segurança marítima e portuária seria aprovado pelo Conselho Coordenador Nacional do Sistema da Autoridade Marítima.

- k) Direcção-Geral da Saúde (DGS) – A DGS tem por missão regulamentar, orientar e coordenar as atividades de promoção da saúde e prevenção da doença, definir as condições técnicas para a adequada prestação de cuidados de saúde, planear e programar a política nacional para a qualidade no sistema de saúde, bem como assegurar a elaboração e execução do Plano Nacional de Saúde³⁴⁹. Como principal atribuição da DGS, cumpre destacar a coordenação e o assegurar da vigilância epidemiológica de determinantes da saúde e de doenças transmissíveis e não transmissíveis, bem como dos sistemas de alerta e resposta apropriada a emergências de saúde pública.

O diretor-geral de saúde é a autoridade de saúde de âmbito nacional, sendo as autoridades de saúde de âmbito regional e de âmbito local, os delegados de saúde regionais e os delegados de saúde coordenadores e delegados de saúde, respetivamente³⁵⁰. Autoridade de saúde é a entidade à qual compete a decisão de intervenção do Estado na defesa da saúde pública, na prevenção da doença e na promoção e proteção da saúde, bem como no controlo dos fatores de risco e das situações suscetíveis de causarem ou acentuarem prejuízos graves à saúde dos cidadãos ou dos aglomerados populacionais³⁵¹. Às autoridades de saúde compete, em especial, de acordo

³⁴⁷ Como é o caso da Polícia Marítima.

³⁴⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de março.

³⁴⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro.

³⁵⁰ Cfr. n.º 3, 4 e 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 135/2013, de 4 de outubro.

³⁵¹ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 135/2013, de 4 de outubro.

com o nível hierárquico-técnico e com a área geográfica e administrativa de responsabilidade: vigiar o nível sanitário dos aglomerados populacionais, dos serviços, estabelecimentos e locais de utilização pública e determinar as medidas corretivas necessárias à defesa da saúde pública; ordenar a interrupção ou suspensão de atividades ou serviços, bem como o encerramento dos estabelecimentos e locais onde tais atividades se desenvolvam em condições de grave risco para a saúde pública; exercer a vigilância sanitária no território nacional de ocorrências que derivem do tráfego e comércio internacionais³⁵². A título de exemplo, vejam-se as orientações promulgadas pela DGS sobre procedimentos de vigilância de viajantes por via marítima, por causa do vírus Ébola³⁵³, e a que aprovou o Manual de Sanidade Marítima³⁵⁴.

No entanto, atualmente, para além das entidades anteriormente identificadas, existe um outro conjunto de entidades que, fruto das atribuições que lhes foram sendo cometidas, têm responsabilidades, direta ou indiretamente, como autoridade marítima: a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), em matéria de autorização de cruzeiros de investigação científica e de proteção dos recursos; a Autoridade Tributária (AT), em sede de fiscalização aduaneira na faixa costeira; a Direção-Geral do Património Cultural (DGPC), no que diz respeito à preservação e proteção do património cultural subaquático; a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC), em matérias de proteção civil nos espaços costeiros e dominiais.

4.2.2 Marinha

Como referido, a lei não atribui apenas aos órgãos e serviços que integram o SAM a competência para o exercício da autoridade do Estado no mar. Também a Marinha possui esta responsabilidade, uma vez que a lei estipula que compete à Marinha assegurar o cumprimento das missões reguladas por legislação

³⁵² Cfr. n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 135/2013, de 4 de outubro.

³⁵³ Orientação DGS n.º 013/2014 (disponível em <https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas.aspx>).

³⁵⁴ Orientação DGS n.º 034/2011.

própria, designadamente: (1) exercer a autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição nacional e no alto mar, garantindo o cumprimento da lei no âmbito das respetivas competências; (2) assegurar o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Marítimo (SBSM); (3) realizar operações e atividades no domínio das ciências e técnicas do mar³⁵⁵. Isto apesar da sua missão principal ser a de participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças³⁵⁶. Com efeito, o n.º 6 do artigo 275.º da CRP estipula que as Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil (v. g. socorro a náufragos e salvamento marítimo), em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações (v. g. reparação de vias de comunicação) e, ainda, em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação. No entanto, esta norma no n.º 6 do artigo 275.º da CRP não parece, salvo melhor opinião, ser uma norma hermeticamente fechada de forma a proibir que os ramos das Forças Armadas sejam empregues por lei em outras tarefas do Estado.

Assim, a par das normas de direito internacional vigentes, existem no nosso ordenamento jurídico diversos diplomas que conferem competências de atuação aos meios operacionais da Marinha e da FAP³⁵⁷. Trata-se de tarefas no âmbito securitário, de vigilância e fiscalização, que extravasam o âmbito da segurança interna, tal como está definida na Lei de Segurança Interna, aprovada pela Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto³⁵⁸.

³⁵⁵ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro.

³⁵⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro.

³⁵⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro.

³⁵⁸ A segurança interna é a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática (n.º 1 do artigo 1.º). A atividade de segurança interna exerce-se nos termos da Constituição e da lei, designadamente da lei penal e processual penal, da lei-quadro da política criminal, das leis sobre política criminal e das leis orgânicas das forças e dos serviços de segurança (n.º 2 do artigo 1.º).

Na atualidade a Marinha desempenha três funções fundamentais: (1) defesa militar e apoio à política externa; (2) segurança e autoridade do Estado; (3) desenvolvimento económico, científico e cultural.

O exercício deste tipo de funções pela Marinha não é de hoje³⁵⁹, tendo vindo a acompanhar a evolução da mesma ao longo da sua secular história³⁶⁰. Desta forma, Portugal tem potenciado a polivalência dos meios que consigna à Marinha, dotando-os de capacidades militares e não militares, as quais são utilizadas consoante o tipo de missão que está em causa.

Não se trata hoje, em nossa opinião, apenas do duplo uso da Marinha em diversas funções, militares e civis, mas mais do duplo uso dos meios e capacidades da Marinha em prol de missões e tarefas de outras entidades públicas, na prossecução do superior interesse público.

Esta dupla aplicação permite que os mesmos meios possam assegurar, em simultâneo, a atuação militar do ramo, inerente à função de defesa militar e de apoio à política externa, mas também para as funções de autoridade do Estado e do desenvolvimento económico, científico e cultural.

A existência de uma Marinha com estas capacidades fomenta a complementaridade entre órgãos do Estado e cria importantes sinergias na atuação do Estado no mar, nas suas diversas perspetivas (defesa, segurança, proteção civil e investigação científica). Por outro lado, desta forma é assegurada uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos, uma vez que se evita a edificação de capacidades noutros organismos, potencialmente redundantes, contribuindo-se para uma verdadeira racionalização dos recursos do Estado para a ação no mar.

Por outro lado, a lei incumbe a Marinha de disponibilizar recursos humanos e materiais necessários ao desempenho das competências de órgãos e serviços da AMN³⁶¹. Isto visa que estes últimos utilizem os recursos da Marinha, por forma

³⁵⁹ A Marinha de “duplo uso” encontra uma sua referência na publicação do Alvará Real, de 15 de novembro de 1802, que determina que os patrões-mor (antecessores dos atuais capitães dos portos) fossem propostos e escolhidos entre os oficiais da Marinha.

³⁶⁰ Em 1 de fevereiro de 2017 comemoraram-se os 700 anos do contrato de vassalagem celebrado entre o rei D. Dinis e o genovês Micer Manuel Pessanha, como almirante do reino de Portugal, muitas vezes referido como a certidão de nascimento da Marinha Portuguesa.

³⁶¹ Cfr. alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro, em conjugação com a alínea d) do n.º 2 do artigo 6.º da Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho, na redação dada pela Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro.

a adquirirem capacidades operacionais para cumprirem as respetivas atribuições.

Da mesma forma, está prevista a atuação da Marinha no quadro de colaboração em matéria de segurança interna, nos termos da CRP e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional³⁶², bem como no quadro da proteção civil, pois compete-lhe colaborar, no âmbito das suas missões específicas, em funções de proteção civil³⁶³.

Por outro lado, o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Marítimo foi estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 15/94 de 22 de janeiro, compreendendo o conjunto de serviços e órgãos responsáveis pela salvaguarda da vida humana no mar³⁶⁴. O SBSM é o responsável pelas ações de busca e salvamento relativas a acidentes ocorridos com navios ou embarcações. São órgãos do SBSM os Centros de Coordenação de Busca e Salvamento Marítimo (MRCC³⁶⁵), os Subcentros de Busca e Salvamento Marítimo (MRSC), as unidades de vigilância costeira e as unidades de busca e salvamento³⁶⁶. O sistema nacional possui dois MRCC, Lisboa a funcionar junto do Comando Naval e o Delgada que funciona no Comando da Zona Marítima dos Açores³⁶⁷. Possui também o subcentro do Funchal, na dependência do MRCC Lisboa, o qual funciona no Comando da Zona Marítima da Madeira³⁶⁸. Compete ao MRCC garantir com eficácia a organização dos recursos a utilizar nas ações de busca e salvamento marítimo³⁶⁹.

Finalmente, o quadro de intervenção da Marinha no exercício da autoridade do Estado no mar³⁷⁰ fica, igualmente, legitimado pelas normas de direito internacional em vigor no nosso ordenamento jurídico. É o caso do direito de

³⁶² Cfr. artigo 27.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

³⁶³ Cfr. artigos 46.º e 52.º e seguintes da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na redação dada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto.

³⁶⁴ Cfr. artigo 1.º.

³⁶⁵ *Maritime Rescue Coordination Centre*.

³⁶⁶ Cfr. artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro.

³⁶⁷ Cfr. artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro.

³⁶⁸ Cfr. artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro.

³⁶⁹ Cfr. artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 15/94, de 22 de janeiro.

³⁷⁰ Não só nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, mas também no alto mar.

visita, do direito de perseguição e dos poderes conferidos para efeitos de proteção e preservação ambiental, previstos na CNUDM, e já anteriormente mencionados no presente trabalho.

Vejamos, a título de exemplo, a fiscalização da pesca. A legitimidade de atuação da Marinha³⁷¹, resulta, desde logo, do direito internacional e comunitário: os artigos 61.º, 62.º e 117.º da CNUDM; os artigos 1.º e 2.º do Regulamento (CE) 1042/2006; os artigos 4.º, 5.º, 41.º, 71.º, 74.º, 80.º a 84.º e 94.º do Regulamento (CE) 1224/2009; os artigos 7.º, 34.º, 97.º, 103.º, 104.º e 114.º do Regulamento (CE) 404/2011; e, ainda, nos artigos 19.º e 20.º do Regulamento (UE) 1380/2013. Já ao nível do direito interno, conferindo a base legal necessária para a execução este tipo de atividade, designadamente a Lei n.º 34/2006, de 28 de julho, que, no respetivo artigo 14.º, atribui competência à Marinha para o exercício da autoridade do Estado nas zonas marítimas sob soberania ou jurisdição e no alto mar, nos termos que forem definidos em legislação própria. Ora, tratando-se da fiscalização de uma embarcação que se dedica à atividade da pesca, importa referir os diplomas específicos que tratam da matéria: o Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março (que institui e regulamenta o SIFICAP), que refere no respetivo artigo 2.º que a Marinha é competente para o exercício das ações de vigilância, fiscalização e controlo das atividades da pesca³⁷²; o Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de julho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 383/98, de 27 de novembro, que relativamente à fiscalização das atividades de captura, desembarque, cultura e comercialização das espécies marinhas, determina a sua coordenação a nível nacional pela Inspeção-Geral das Pescas e Aquicultura (atual DGRM), e a sua execução aos órgãos e serviços do Ministério da Defesa Nacional (onde se inclui a Marinha), no âmbito das atribuições e competências que lhes estejam legalmente conferidas relativamente à inspeção, vigilância e controlo (n.º 1 do art.º 15.º); ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 383/98, de 27 de novembro, as unidades navais da Marinha elaboram o auto de notícia³⁷³, executam medidas cautelares para preservação da prova³⁷⁴ e exercem o direito de visita a embarcações no mar³⁷⁵.

³⁷¹ Cfr. Mourinha, A. (2012). Monitorização, Controlo e Fiscalização da Pesca.

³⁷² Conjugação dos respetivos n.os 1 e 2.

³⁷³ Cfr. n.º 2 do artigo 15.º, artigo 23.º e artigo 26.º-A.

³⁷⁴ Cfr. n.º 2 do artigo 15.º e artigo 28.º.

³⁷⁵ Cfr. artigo 33.º.

No ano de 2016, em apoio à missão da AMN, a Marinha efetuou diversas missões, sendo de destacar: inativação de engenhos explosivos na orla costeira, manutenção de boias, apoio da Escola de Mergulhadores na área do mergulho profissional, transporte de elementos da PM para as Ilhas Selvagens, reforço da fiscalização das praias e reforço da assistência a banhistas³⁷⁶.

A título de exemplo, em matéria de segurança e exercício da autoridade do Estado no mar, em 2015 a Marinha manteve um Dispositivo Naval Permanente, tendo as unidades navais cumprido 3.255 dias de missão e realizado 20.185 horas de navegação, o que corresponde a 9,4 navios permanentemente com missão atribuída e 3,9 navios permanentemente a navegar. Foi mantida a colaboração com a PJ no combate a atividades ilícitas, através da disponibilização de meios e de facilidades de monitorização através do Centro de Operações Marítimas (COMAR), tendo em consequência sido efetuada a apreensão de 1.727 kg de cocaína. A colaboração com o SEF, no âmbito das operações European Patrol Network – FRONTEX, totalizou 4.344 horas em ações de fiscalização a 727 embarcações, perfazendo um total de 2.531 pessoas fiscalizadas. A colaboração da Marinha com a ANPC efetuou-se através do Comando do Corpo de Fuzileiros, que manteve, durante o Inverno, a prontidão dos meios atribuídos ao Plano Tejo³⁷⁷ e durante o Verão, na prontidão dos meios atribuídos para o Dispositivo Especial de Combate a Incêndios Florestais (DECIF). A Marinha, em 2015, realizou 2.715 ações de fiscalização. Destas, 1.859 ações foram de fiscalização de atividades de pesca, tendo sido detetadas 477 em situação de presumível infração. Das restantes ações de fiscalização, 746 foram efetuadas a embarcações de recreio/marítimo-turísticas, tendo sido detetadas 185 em situação de presumível infração, e 109 ações de fiscalização a embarcações de artes-caladas, tendo sido detetadas 63 em situação de presumível infração. A Marinha participou numa missão em apoio aos Inspetores da União Europeia, no âmbito do controlo da atividade de pesca na *Northwest Atlantic Fisheries Organization* (NAFO)³⁷⁸.

Por outro lado, mantiveram-se ativados em permanência, durante 24 horas por dia, todos os dias do ano, os dois Centros de Coordenação de Busca e

³⁷⁶ Cfr. Anuário Estatístico da Autoridade Marítima Nacional de 2016, pág. 32.

³⁷⁷ Plano de prevenção de cheias da região hidrográfica do Rio Tejo.

³⁷⁸ Cfr. Anuário Estatístico da Marinha de 2015, pág. 55.

Salvamento Marítimo (Lisboa e Ponta Delgada), o Sub-Centro do Funchal, bem como o dispositivo naval composto por duas corvetas, um navio patrulha e quatro lanchas de fiscalização. Deste modo, a Marinha garante, em permanência, um serviço público de Busca e Salvamento Marítimo, contando com a colaboração da AMN, ANPC e da FAP. Assim, no âmbito dos compromissos assumidos por Portugal no quadro da IMO, nas regiões de Busca e Salvamento Marítimo nacionais, realizaram-se 636 ações de busca e salvamento, das quais 496 ocorreram na *Search and Rescue Region* (SRR) de Lisboa e 114 na SRR de Santa Maria. Decorrente destas ações foram salvas 501 pessoas e efetuados 87 resgates médicos, tendo-se registado um total de 15 mortos e 13 desaparecidos³⁷⁹.

Em 2015 mantida, ainda, a colaboração com outras agências e departamentos governamentais que exercem as suas competências no mar, nomeadamente através de protocolos operacionais, por exemplo, com a PJ no combate ao tráfico de estupefacientes, com o SEF no combate à imigração clandestina, e com a DGRM na inspeção de navios estrangeiros.

Em termos de capacidades, a Marinha possui meios para a fiscalização oceânica, para a vigilância de todos os espaços marítimos sob soberania ou jurisdição³⁸⁰, para a realização de operações de busca e salvamento em toda a zona SAR atribuída a Portugal, para a realização de trabalhos científicos no âmbito hidro-oceanográficos e para a realização de trabalhos submarinos que envolvam mergulhadores.

Relativamente a unidades operacionais, a Marinha possui atualmente 2 submarinos, 5 fragatas, 1 navio reabastecedor de esquadra, 1.200 fuzileiros, 5 helicópteros, 3 destacamentos de mergulhadores, 3 corvetas, 2 navios patrulha oceânicos, 1 navio patrulha costeiro, 2 navios patrulha, 11 lanchas, 2 navios hidro-oceanográficos e 2 navios hidrográficos costeiros.

Para o exercício do comando das unidades navais a Marinha possui o COMAR, criado em 2008 para o apoio ao exercício, de nível operacional, do comando, controlo e coordenação das ações da Marinha e da AMN, bem como da sua articulação com os demais órgãos do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA), dos demais ramos e de outras entidades do Estado com

³⁷⁹ Cfr. Anuário Estatístico da Marinha de 2015, pág. 58.

³⁸⁰ Incluindo capacidade submarina.

competência de atuação nos espaços marítimos³⁸¹. O presente centro é guarnecido 24 horas por dia, sete dias por semana, nele funcionando o MRCC Lisboa³⁸².

O COMAR tem acesso a informação proveniente de múltiplos sistemas, militares e não militares. Uma das suas mais valias reside na possibilidade de efetuar a fusão, análise e validação da informação proveniente dos diversos sistemas, o que permite contribuir para uma melhor decisão, aos vários níveis de comando (tático, operacional e estratégico), o que permite que a missão seja cumprida de uma forma coerente, integrada, complementar e com eficiência e eficácia. São fontes de informação e de comando e controlo utilizadas pelo COMAR, entre outras, o global *Maritime Distress Safety System* (GMDSS), o *Integrated Maritime Data Environment* (IMDatE), o *Automatic Identification System* (AIS), o sistema *Cospas-Sarsat*, o *Vessel Monitoring System* (VMS) e o *Vessel Traffic Services* (VTS)³⁸³. Para o efeito o COMAR utiliza o sistema OVERSEE, que permite a integração de várias fontes de informação, nacionais e internacionais, num único monitor, sendo essencial no processo de tratamento da informação, a qual poderá ser disponibilizada a outros centros que dela necessitem.

Em sede de relacionamento com entidades externas o COMAR permite uma rápida articulação com outras estruturas, como aquelas que integram o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), nomeadamente a FAP, a AMN, a GNR, o SEF, a PJ, a ASAE, a AT, a DGS, a APA e a DGRM. Já no que concerne a entidades internacionais, o COMAR possui articulação com o *Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics* (MAOC-N), a Agência Europeia de Segurança Marítima (EMSA) e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX).

Para além das unidades operacionais, a Marinha possui, em suporte à respetiva atividade, toda uma estrutura de apoio ao nível do planeamento, da

³⁸¹ Anónimo (2016). Centro de Operações Marítimas – COMAR.

³⁸² Em termos de produto operacional, em 2015 o COMAR apoiou, entre outros, as missões executadas no âmbito da fiscalização marítima pelos navios afetos ao dispositivo naval (14.763 horas); mais de 5.000 horas no âmbito do plano de atividades da DGRM; 4345 horas no âmbito da vigilância da fronteira externa marítima da UE (FRONTEX e SEF); bem como 636 missões de busca e salvamento de que resultaram 501 vidas salvas, a que corresponde uma taxa de sucesso de 97% (cfr. Anónimo (2016). Centro de Operações Marítimas – COMAR).

³⁸³ Cfr. Anónimo (2016). Centro de Operações Marítimas – COMAR.

gestão dos recursos (humanos, matérias, financeiros e informacionais) e da inspeção, que contribui e possibilita a realização das respectivas missões.

4.2.3 Força Aérea

A FAP é um ramo das Forças Armadas que tem por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República, nos termos da Constituição e da lei, sendo fundamentalmente vocacionada para a geração, preparação e sustentação de forças e meios da componente operacional do sistema de forças³⁸⁴.

Das respectivas incumbências, cumpre destacar: (1) participar na cooperação das Forças Armadas com as forças e serviços de segurança; (2) Colaborar em missões de proteção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações³⁸⁵.

De igual forma, também a FAP possui outras missões para além da defesa militar, como seja o assegurar o cumprimento das missões reguladas por legislação própria, designadamente o funcionamento do Serviço de Busca e Salvamento Aéreo (SBSA)³⁸⁶. Para o efeito, através do Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro, estabeleceu-se o Sistema Nacional para a Busca e Salvamento Aéreo, o qual é responsável pela salvaguarda da vida humana dentro das regiões de informação de voo em caso de acidente ocorrido com aeronaves ou de situações de emergência destas³⁸⁷.

Nos termos do SIFICAP também a FAP é entidade fiscalizadora da pesca.

Este serviço traduz o sistema que garante a salvaguarda da vida humana em caso de acidente aéreo, ao qual compete: a coordenação da resposta de busca; a localização dos ocupantes de aeronaves ou embarcações em perigo; o resgate de vítimas de acidentes aeronáuticos ou marítimos, deslocando-os para local seguro; providenciar assistência médica inicial.

³⁸⁴ Cfr. artigo 1.º e n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro.

³⁸⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro.

³⁸⁶ Cfr. n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 187/2014, de 29 de dezembro.

³⁸⁷ Cfr. artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro.

Com o SBSA colaboram o Exército e a Marinha (através dos meios dos seus dispositivos), o Serviço Nacional de Bombeiros (através das respetivas corporações), a GNR, a PSP, o INEM, a Cruz Vermelha, a ANPC, entre outros³⁸⁸.

Em termos de meios, para a busca e salvamento, bem como para a vigilância e fiscalização, a FAP possui os aviões Lockheed P-3C CUP+ ORION³⁸⁹ e EADS C-295M³⁹⁰ e, ainda, os helicópteros Augusta-Westland EH-101 Merlin³⁹¹ e os Sudaviation-SE 3160 Alouette III³⁹².

Relativamente às missões efetuadas em 2016, são relevantes os seguintes dados: prontidão de alerta, com caças de interceção para policiamento aéreo e com helicópteros e aviões especializados em busca e salvamento aéreo, durante 24 horas/dia em 100% dos dias do ano; foram movimentadas 1.301 toneladas de carga; efetuado transporte de 26.909 passageiros; foram realizadas 33 evacuações em navios e 474 evacuações sanitárias; foram efetuados 45 salvamentos em 87 missões de busca e salvamento; no âmbito da fiscalização de pescas foram efetuadas 55 missões; foram efetuadas 30 missões de transporte de órgãos humanos para transplante³⁹³.

4.2.4 Coordenação entre as diversas entidades

Existindo um elevado conjunto de entidades com responsabilidades no âmbito do SAM, e possuindo algumas delas meios para atuação no mar, foi com a total naturalidade que o Governo estabeleceu em 2007 um diploma que visa regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e

³⁸⁸ Cfr. artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 253/95, de 30 de setembro.

³⁸⁹ O P-3C CUP+ resulta de um programa de modernização de 5 P-3C adquiridos à Holanda. O P-3C CUP+ mantém todas as capacidades de patrulhamento marítimo herdadas do P-3P, nomeadamente, Luta Anti-Submarina (ASW), Luta Anti-Superfície (ASuW), e Busca e Salvamento (SAR).

³⁹⁰ O C-295M foi desenhado e construído com a finalidade de transporte militar de médio e curto alcance, com a parte traseira da fuselagem equipada com uma rampa/porta hidráulica que proporciona uma diversa variedade de missões, tal como o transporte de tropas e carga, evacuações médicas, vigilância e lançamento de cargas.

³⁹¹ A FAP adquiriu 12 EH-101 em três variantes distintas para três tipos de missões diferentes. A frota consiste em 6 de variante SAR (Busca e Salvamento), 2 de variante SIFICAP (Sistema de Fiscalização das Pescas) e por 4 de variante CSAR (Busca e Salvamento em Combate).

³⁹² É um helicóptero muito manobrável e extremamente versátil que lhe permite ser utilizado para ações de assalto, salvamento, evacuação sanitária, resgate no mar, patrulhamento, observação, transporte, apoio no combate a incêndios e instrução de voo. Está equipado com um trem de aterragem fixo, de rodas, sendo possível a instalação de um trem de flutuadores. Tem capacidade para transportar 6 passageiros (além do piloto), ou 2 macas e 2 passageiros, ou 800 Kg de carga interna, ou ainda 750 Kg em carga suspensa.

³⁹³ Cfr. Relatório de Gestão 2016, pág. 14.

jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes. Deste modo, o Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro, pretende clarificar as competências cometidas aos órgãos e serviços da Marinha, da AMN e à GNR e sua articulação com as restantes autoridades cujo quadro de atribuições se desenvolve em espaços sob soberania e jurisdição nacional, bem como a agilização de procedimentos e contactos de forma a garantir uma maior eficácia na atuação policial.

Estabelece-se que os órgãos e serviços da Marinha, AMN, FAP, GNR, SEF, PJ, AT, ASAE, Autoridade de Saúde Nacional (ASN), APA e da DGRM exercem ações de vigilância e fiscalização no âmbito das respetivas atribuições e competências e cooperam entre si³⁹⁴. Para o efeito, estipula a lei que *“quando os órgãos e serviços de qualquer uma das entidades presenciem ou detetem, no exercício das suas funções, a prática de ilícito penal ou contra-ordenacional em matérias da competência de qualquer uma delas, devem levantar o respectivo auto de notícia e, sem prejuízo da aplicação de medidas cautelares, remetê-lo à entidade competente para a posterior condução processual”*³⁹⁵.

Assim, compete à Marinha e à AMN a coordenação da: (1) atuação da GNR no tocante à segurança da navegação dos navios e embarcações de pesca, de comércio e da náutica de receio; (2) no âmbito operacional, das ações de vigilância e fiscalização das atividades de pesca e culturas marinhas exercidas em espaços sob soberania e jurisdição nacional³⁹⁶; (3) das ações de vigilância e fiscalização dos navios e embarcações por forma a prevenir e detetar quaisquer atividades ilícitas de poluição do meio marinho por produtos poluentes³⁹⁷. No âmbito da fiscalização da comercialização de produtos piscícolas e deteção e repressão de ilícitos em lotas e em espaços portuários, os serviços da AMN colaboram com a GNR e a DGRM³⁹⁸.

³⁹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

³⁹⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

³⁹⁶ Sem prejuízo das competências da DGRM como Autoridade Nacional da Pesca, e restantes autoridades com intervenção na matéria.

³⁹⁷ Cfr. artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

³⁹⁸ Cfr. n.º 3 do artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro

Compete à GNR coordenar a atuação dos órgãos e serviços da Marinha e da AMN no âmbito das infrações tributárias, fiscais e aduaneiras fora das instalações portuárias³⁹⁹.

Compete à PJ a coordenação das ações de vigilância e fiscalização em matéria de tráfico de estupefacientes e substâncias proibidas, podendo as entidades que possuem meios de operação no mar, adotar, nos termos da lei, as medidas cautelares e de polícia necessárias e adequadas. Neste âmbito, os órgãos de polícia criminal que tiverem notícia de um crime, por conhecimento próprio ou mediante denúncia, devem comunica-lo, no mais curto espaço de tempo, ao Ministério Público e ao órgão de polícia criminal competente⁴⁰⁰. Por sua vez, a PJ deve centralizar toda a informação respeitante a este tipo de crimes.

Por sua vez, sob coordenação do SEF, os órgãos e serviços da Marinha, AMN e GNR, realizam todas as ações de vigilância e fiscalização nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional em matéria de imigração ilegal e tráfico de seres humanos, podendo, para o efeito, efetuar todas as medidas cautelares, nos termos da lei, consideradas adequadas. Compete ao SEF a condução de todos os processos respeitantes a ilícitos no âmbito da imigração ilegal por via marítima⁴⁰¹.

Sob coordenação da AT, os órgãos e serviços da Marinha, AMN e GNR, realizam todas as ações de vigilância e fiscalização nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional em matéria de tráfico ilícito de mercadorias e bens, podendo, para o efeito, efetuar todas as medidas cautelares, nos termos da lei, consideradas adequadas. Compete à AT a condução de todos os processos respeitantes a ilícitos do âmbito tributário, fiscal e aduaneiro⁴⁰².

Sob coordenação da DGS⁴⁰³, os órgãos e serviços da Marinha, AMN e GNR, realizam todas as ações e operações em que exista a necessidade de

³⁹⁹ As infrações tributárias, fiscais e aduaneiras detetadas pela GNR nas instalações portuárias devem ser comunicadas à AT para posterior condução do respectivo processo.

⁴⁰⁰ Cfr. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81/95, de 22 de abril.

⁴⁰¹ Cfr. n.º 1 e n.º 3 do artigo 6.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴⁰² Cfr. n.º 1 e n.º 3 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴⁰³ A DGS, como Autoridade Nacional de Saúde, é a entidade competente para, designadamente, realizar a visita de saúde, a avaliação da declaração marítima de saúde, a concessão de livre prática do porto e o desembarço sanitário, bem como para efetuar todos os atos técnicos que sejam exigíveis nos termos do Regulamento Sanitário Internacional da Organização Mundial de Saúde (Cfr. n.º 2 do artigo 7.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro).

intervenção pública em termos de visita de saúde, concessão de livre prática e avaliação de situações em que seja determinada a colocação do navio ou da embarcação em quarentena, para proteção da saúde pública. As autoridades que exercem competências nos espaços sob soberania e jurisdição nacional, devem assegurar que, quando necessário ou adequado, os atos de fiscalização ou visita sanitária têm prioridade em relação aos demais atos técnicos a praticar perante o navio ou embarcação e seus tripulantes, sem prejuízo da realização de operações de salvamento marítimo⁴⁰⁴.

Já relativamente à fiscalização das atividades económicas, sob coordenação da ASAE, os órgãos e serviços da Marinha, AMN e GNR, realizam todas as ações de vigilância e fiscalização nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional⁴⁰⁵.

Em termos de autorização do acesso aos espaços marítimos nacionais, como sejam a Zona Contígua e o Mar Territorial, o Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro, estabelece algumas regras. Assim, no que concerne à Zona Contígua, a adoção de medidas de fiscalização e de polícia na área, incluindo a interdição de acesso de navios e embarcações comunitárias e de países terceiros, é efetuada: (1) pelos órgãos locais da AMN nos casos de violação das regras sanitárias, designadamente situações de poluição marítima que envolvam fenómenos de contaminação humana ou do meio marinho, e de atos predatórios do património cultural subaquático. No entanto, as medidas que impliquem a necessidade de determinar a visita de saúde a bordo, situações de quarentena ou restrições ao movimento de pessoas ou navios e embarcações por causas sanitárias, são tomadas somente após parecer vinculativo da DGS. Já as medidas relativas a imersões deliberadas de resíduos no mar são tomadas após parecer das administrações das regiões hidrográficas⁴⁰⁶ territorialmente competentes, e as medidas relativas a matérias respeitantes ao património cultural subaquático são tomadas após parecer vinculativo da DGPC; (2) pela GNR nos casos de infrações aduaneiras e fiscais, após parecer da AT; (3) pela PJ em todas as situações que se insiram no seu âmbito de competência

⁴⁰⁴ Cfr. n.º 1 e n.º 3 do artigo 8.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴⁰⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴⁰⁶ Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro, atualmente existem em Portugal 10 regiões hidrográficas.

reservada, especificamente ilícitos penais envolvendo tráfico e ou transporte de estupefacientes e substâncias proibidas; (4) pelo SEF em todas as situações referentes a asilo, imigração ilegal e tráfico de seres humanos, auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal⁴⁰⁷.

No âmbito das visitas e vistorias, os atos de visita, de vistoria técnica e demais ações de fiscalização de navios e embarcações, bem como a respetiva verificação documental, são efetuados pela Marinha e pela AMN, designadamente através de determinações dos órgãos locais desta última no seu quadro de competências, sem prejuízo do que se encontra estatuído em matéria de inspeções no âmbito do controlo de navios pelo Estado do porto⁴⁰⁸.

Compete à AT realizar a visita aduaneira com vista a aferir do suporte documental das embarcações ou a fiscalizar e controlar a circulação das mercadorias sujeitas à ação fiscal e aduaneira⁴⁰⁹. Nesta matéria, compete à GNR promover as ações de fiscalização e controlo de circulação de mercadorias sujeitas à ação fiscal e aduaneira, fora das instalações portuárias, bem como promover no mesmo âmbito as ações de fiscalização previstas na legislação referente a embarcações de pesca, podendo realizar ações de interceção marítima quando tal se revele necessário.

A visita e verificação documental a tripulantes e passageiros são efetuadas pelo SEF. A visita de saúde, a qual pode envolver verificação técnica das condições específicas em que se encontram tripulantes ou passageiros, e a concessão da livre prática são efetuadas pela autoridade de saúde competente.

Em sede de atividades económicas, a visita, vistoria técnica e verificação documental são efetuadas pela ASAE.

No que concerne ao salvamento marítimo, em situações de acidente ou sinistro marítimo que envolvam a necessidade de realizar ações de busca e salvamento marítimo, a GNR pode participar nas operações a realizar, sob coordenação do órgão local da DGAM ou do centro coordenador de busca e salvamento marítimo responsável pela operação, com o envolvimento da ANPC, sempre que tal se justifique⁴¹⁰.

⁴⁰⁷ Cfr. n.º 1 e n.º 2 do artigo 10.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴⁰⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴⁰⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴¹⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

Sempre que a realização de operações de deteção de situações referentes a imigração ilegal imponham a necessidade de intervenção do Estado Português em termos de busca e salvamento marítimo, a coordenação dessas operações é efetuada pelo órgão local da DGAM ou pelo centro coordenador de busca e salvamento marítimo competente.

Atentas as competências de coordenação e as responsabilidades de atuação anteriormente descritas, foi criado o Centro Nacional Coordenador Marítimo (CNCM), como órgão que visa agilizar os procedimentos de articulação entre os órgãos e serviços com competências na matéria⁴¹¹. O CNCM integra, em paridade, um representante nomeado pelo diretor-geral da Autoridade Marítima e comandante-geral da PM, um representante da GNR, do Gabinete Coordenador de Segurança da Marinha, da Força Aérea, do SEF e da PJ⁴¹².

Finalmente, tendo em consideração as diversas funções do Estado, quer como Estado costeiro, quer como Estado de bandeira, quer, ainda, como Estado de porto, bem como face às diversas entidades existentes em Portugal para a sua execução, no Anexo II ao presente trabalho apresenta-se um quadro resumo e sintetizador das responsabilidades de cada organismo.

4.3 O conhecimento situacional marítimo

Conforme visto anteriormente, os espaços marítimos estão nos dias de hoje sujeitos a um conjunto de ameaças que qualquer Estado costeiro pretende minimizar.

Assim, ter conhecimento do que acontece nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição é, certamente, um objetivo permanente de qualquer Estado marítimo, sendo esse conhecimento mais premente caso esses mesmos espaços possuam grandes dimensões ou tenham elevados recursos potencialmente exploráveis. Assim, para o exercício da autoridade do Estado do mar, para além da existência de estruturas com as devidas competências e do recurso a meios navais para o respetivo exercício, torna-se imprescindível, nos dias de hoje, utilizar sistemas remotos de controlo do mar, oferecendo às várias

⁴¹¹ Cfr. n.º 1 do artigo 15.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

⁴¹² Cfr. n.º 1 do artigo 16.º do Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro.

autoridades o conhecimento situacional marítimo, indispensável para respetiva atuação no mar. Pretende-se com o conhecimento situacional marítimo conhecer o fluxo de tráfego nos espaços marítimos, bem como as atividades desenvolvidas nesses mesmos espaços. Sem informação fiável e em tempo, a missão das autoridades marítimas está comprometida, uma vez que não conseguem atuar com eficiência e eficácia na garantia da soberania ou da jurisdição.

Deste modo, podemos definir conhecimento situacional marítimo como “*a criação de saber acerca do espaço de ação ou de envolvimento, que será o espaço marítimo de interesse (permanente ou conjuntural), com o objetivo de, entre outras finalidades, prever, identificar e localizar situações anómalas e assim propiciar tomada de decisões atempadas e mais informadas, que levem a que as ações subsequentes provoquem os efeitos desejados no tempo e na medida dos interesses de quem as toma*”⁴¹³.

A partilha de informação pelas várias entidades que possuem funções de autoridade marítima é uma das consequências do conhecimento situacional marítimo, permitindo-se uma melhor avaliação das diversas áreas de operações e da respetiva envolvente.

Conforme refere Dias Correia⁴¹⁴, até há pouco tempo a compilação de um panorama de superfície era um exclusivo das Forças Armadas, nomeadamente da Marinha, sendo obtido a partir de unidades navais e de meios aéreos posicionados nas diversas áreas.

No entanto, a necessidade de se conhecer em permanência a situação nos diversos espaços marítimos, bem como o desenvolvimento tecnológico, fomentaram o aparecimento de sistemas de monitorização daqueles espaços.

O primeiro sistema que apareceu para controlo de unidades navais no mar foi o *Sound Surveillance System* (SOSUS), desenvolvido pela Marinha dos EUA, para poder antecipadamente detetar e poder efetuar o seguimento de submarinos balísticos soviéticos. A decisão sobre a respetiva edificação foi tomada em 1949, tendo ficado concluído em 1961. Este sistema permitia detetar navios e submarinos a distância de centenas de milhares de milhas, utilizando para o efeito canais de som. Recentemente o sistema foi aplicado, também, para

⁴¹³ Cfr. Marques, A.G, Correia, A.D. (2012). Conhecimento Situacional Marítimo.

⁴¹⁴ Correia, A. D. (2007). Controlar Remotamente o Mar.

fins civis, nomeadamente, para a deteção de sismos no mar e para o seguimento de baleias e outros mamíferos marítimos⁴¹⁵.

Mas, que outros sistemas existem para o auxílio das autoridades marítimas?

4.3.1 Sistemas de Informação, Comando e Controlo

Relativamente a sistemas de informação existentes para o conhecimento situacional marítimo, podemos constatar a existência de diversos sistemas, que têm sofrido diversas evoluções ao longo do tempo.

A sobre-exploração dos recursos haliêuticos que está a colocar em perigo o futuro da atividade da pesca, uma vez que põe em causa a renovação e manutenção dos *stocks* de várias espécies, exigiram medidas de controlo e vigilância desta atividade.

Assim, o Sistema de Monitorização Contínua da Atividade da Pesca (MONICAP), foi lançado em 1988, tendo revolucionado, desde então, as técnicas de fiscalização da pesca a nível mundial. Trata-se de um sistema de monitorização contínua da atividade da pesca, baseado em tecnologia de telecomunicações e em informação geográfica, permitindo acompanhar a atividade das embarcações de pesca.

Este sistema utiliza o GPS para a determinação da localização e o Inmarsat para a comunicação satélite entre as embarcações e um centro de controlo terrestre. Deste modo, este sistema pressupõe a instalação de uma espécie de “caixa negra” que permite o acesso remoto a partir de um centro de controlo situado em terra. Neste centro, faz-se a monitorização, em tempo real, da atividade de vários navios a operar no mar.

A utilização de comunicações satélite assegura a cobertura a nível mundial, permitindo o envio e receção de mensagens entre navios e os centros de controlo. A monitorização contínua, via satélite, de certas embarcações de pesca, constitui-se como um instrumento importante no reforço da fiscalização e controlo do exercício da pesca.

Mas, para além da capacidade de monitorização, o MONICAP pode ser utilizado para a inspeção das atividades da pesca, o controlo do tráfego marítimo,

⁴¹⁵ Cfr. Correia, A. D. (2007). Controlar Remotamente o Mar.

a aquisição e transmissão de dados meteorológicos e localização de navios e de embarcações em perigo.

O Diário de Pesca Eletrónico é uma aplicação utilizada a bordo das embarcações de pesca que permite registar, gerir e transmitir as operações de pesca, utilizando-se para o efeito um formato eletrónico em substituição do diário em formato de papel.

Em Portugal, na sequência do Decreto-Lei n.º 278/87, de 7 de julho, foi conferida ao Governo competência para estabelecer condicionalismos ao exercício da pesca, por via da aprovação de regulamentos, tendo em vista a conservação, exploração e gestão racional dos recursos haliêuticos. Assim, através do Decreto Regulamentar n.º 3/93, de 8 de fevereiro, foi estabelecida a obrigatoriedade de as embarcações de pesca estarem equipadas com equipamento de monitorização contínua. Mais tarde, através do Decreto-Lei n.º 310/98, de 14 de outubro, foi instituído e regulamentado o MONICAP.

Para o efeito, na dependência da DGRM⁴¹⁶, foi constituído o Centro de Controlo e Vigilância de Pesca (CCVP), ao qual compete garantir a monitorização: (1) das embarcações de pesca obrigadas a ter instalado o MONICAP, através da receção e tratamento dos dados transmitidos pelo equipamento de monitorização contínua, independentemente das águas em que operem ou do porto em que se encontrem; (2) das embarcações de pesca comunitárias sob pavilhão de outro Estado-membro; (3) das embarcações de países terceiros às quais seja aplicável um sistema de monitorização⁴¹⁷. Com efeito, é atribuição da DGRM programar, coordenar e executar a fiscalização, a vigilância e o controlo das atividades da pesca, aquicultura e atividades conexas, nomeadamente no âmbito, entre outros, do MONICAP⁴¹⁸.

Contudo, outras entidades com responsabilidades na vigilância e fiscalização da pesca têm acesso ao MONICAP. É o caso da Marinha, da Força Aérea e da GNR.

Por outro lado, no quadro das medidas necessárias para assegurar uma exploração racional dos recursos piscatórios, mediante adequadas medidas de gestão desses recursos, inseridas no conceito de pesca responsável, para além

⁴¹⁶ À data, Inspeção-Geral das Pescas.

⁴¹⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 310/98, de 14 de outubro.

⁴¹⁸ Cfr. alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro.

das iniciativas legislativas destinadas a garantir o cumprimento dessas medidas, assumiu-se ser de elevada importância a implementação e funcionamento de sistemas que permitissem, através da utilização de modernas tecnologias, a realização de uma ação inspetiva mais eficaz, em termos de dissuasão e de deteção de atos ilícitos.

Neste último âmbito, Portugal desenvolveu um sistema integrado de vigilância, fiscalização e controlo das atividades da pesca, designado por SIFICAP, inserido no regime de controlo aplicável à política comum de pesca instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 2847/93.

O Sistema de Fiscalização das Atividades da Pesca (SIFICAP) foi desenvolvido em Portugal a partir de 1987⁴¹⁹, para dotar as diversas entidades com responsabilidades na matéria, com um sistema eficaz de vigilância, fiscalização, articulação funcional e controlo das atividades da pesca, com vista a uma mais racional e eficaz capacidade de intervenção⁴²⁰. Assim, o SIFICAP tem por objetivos: (1) Dotar as entidades competentes de um sistema integrado de informação e apoio à vigilância, fiscalização e controlo da atividade da pesca; (2) Assegurar a articulação funcional das entidades participantes, visando estabelecer, em tempo útil, a conjugação dos vários meios operacionais, com vista a uma mais racional e eficaz capacidade de intervenção; (3) Assegurar o tratamento dos dados recolhidos e disponibilizar a informação obtida pelas diversas entidades; (4) Permitir o fluxo, em tempo útil, de informação que interesse à atividade de cada uma das entidades participantes; (5) Fornecer elementos estatísticos e de apoio à decisão.

São consideradas entidades competentes para o exercício das ações de vigilância, fiscalização e controlo das atividades da pesca a DGRM⁴²¹, a Marinha⁴²², a Força aérea, a GNR, a Região Autónoma dos Açores e a Região

⁴¹⁹ O SIFICAP foi o primeiro sistema de Monitorização Controlo e Vigilância do mundo.

⁴²⁰ Cfr. Marques, A.G, Correia, A.D. (2012). Conhecimento Situacional Marítimo.

⁴²¹ Sucessora da Inspeção-Geral das Pescas.

⁴²² À data, a DGAM e a PM estavam inseridas na Marinha, tendo o Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 235/2012, de 31 de outubro, determinado a separação orgânica entre a Marinha e os órgãos e serviços da AMN. Nestes termos, até ser feita uma alteração ao Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março, consideramos que deve ser efetuada uma interpretação atualista do n.º 2 do artigo 2.º daquele diploma, por forma a considerar que para além da Marinha devem ser considerados os órgãos e serviços da AMN.

Autónoma da Madeira⁴²³. Logo, são estas as entidades que são participantes do SIFICAP.

Mas mais que um sistema de informação, o SIFICAP é um sistema orgânico, composto por diversas entidades que contribuem para a prossecução de objetivos comuns, sendo coordenado pela DGRM, como Autoridade Nacional da Pesca, à qual compete, em articulação com as demais entidades participantes no sistema, definir os meios humanos e materiais necessários ao respetivo funcionamento⁴²⁴.

O SIFICAP está atualmente a ser alvo de um projeto de modernização da respetiva plataforma informática de suporte, tendo em vista reforçar os mecanismos de coordenação da atividade desenvolvida pelas entidades envolvidas, obter uma maior eficácia na tramitação processual, contribuindo-se para a desmaterialização e melhor encaminhamento dos processos, bem como a aproximação da administração a todos os agentes alvo de controlo e inspeção, melhorando a confiança, a transparência e a aplicação da justiça.

Por sua vez o *Maritime Command and Control Information System* (MCCIS) é um sistema militar de Comando, Controlo e Informação (C2I) para ambiente marítimo desenvolvido e mantido pelos países da membros da NATO.

Tendo tido origem nos anos 80, o sistema serve, basicamente, para compilar e disseminar o panorama operacional marítimo⁴²⁵. Está a ser substituído pelo sistema TRITON.

Outro sistema, trata-se do *Virtual Regional Maritime Traffic Centre* (V-RMTC), desenvolvido pela Marinha italiana, em 2002, para o aumento da segurança marítima no Mediterrâneo e no Mar Negro. Consiste num sistema não-classificado de partilha de dados sobre o panorama marítimo da região em causa. Este sistema permite um melhor conhecimento situacional do espaço marítimo, assumindo uma importância acrescida para os países do norte de África.

⁴²³ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março.

⁴²⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 79/2001, de 5 de março, em conjugação com a alínea e) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro.

⁴²⁵ Cfr. Marques, A.G, Correia, A.D. (2012). Conhecimento Situacional Marítimo.

Tem a participação da Albânia, Bulgária, Croácia, Chipre, França, Alemanha, Grécia, Israel, Itália, Jordânia, Malta, Montenegro, Portugal, Roménia, Eslovénia, Espanha, Turquia, Reino Unido e EUA.

Cada centro operacional naval decide qual o seu nível de contribuição para o V-RMTC, tendo em Portugal acesso ao sistema o COMAR.

O *Virtual Regional Maritime Traffic Centre 5+5* (V-RMTC 5+5) foi igualmente desenvolvido pela Marinha italiana e opera isolado do V-RMTC geral, sendo que a informação nele constante é restrita aos países membros da “Iniciativa 5+5”⁴²⁶. Os países “5+5” podem optar por pertencer exclusivamente a esta rede, ou à rede global V-RMTC, ou, ainda, a ambas em simultâneo.

O sistema permite uma troca de informação com bastante interesse operacional, sendo importante para a compilação do panorama marítimo daquela área.

Em Portugal o V-RMTC 5+5 funciona no COMAR.

Finalmente, no que concerne à Janela Única Portuária (JUP), no início da década de 1990, as Administrações e Juntas Autónomas dos Portos encontravam-se quase desprovidas de ferramentas informáticas. O fluxo de informação inerente à escala de um navio, era complexo e obrigava a repetidas deslocações, chamadas telefónicas e troca de documentos por correio, telex ou telefax. Assim, tomando-se consciência de que o custo da operação portuária era onerado, com algum significado, por esta cadeia de procedimentos burocráticos, o Porto de Sines desenvolveu um conceito que veio revolucionar o processo burocrático intrínseco à movimentação de cargas e navios num porto – a criação do Centro de Despacho de Navios (CDN)⁴²⁷.

⁴²⁶ A Iniciativa 5+5 surge do Diálogo 5+5, lançado em 1983 pela França, Itália, Portugal e Espanha, ao quais se viriam juntar Malta e a Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, com o objetivo de promover a cooperação entre estes países das duas margens do Mediterrâneo. A iniciativa compreende as áreas do desenvolvimento económico e cultural, apoio financeiro e gestão dos recursos naturais, os fluxos migratórios, com o objetivo de criar uma zona de paz e cooperação, sem a dimensão militar. A França em 2004 propõe o alargamento à esfera de Segurança e Defesa, num formato mais restrito, visando a cooperação em aspetos práticos de curto-prazo, de modo a desenvolver uma capacidade de atuação conjunta face a riscos e ameaças comuns. A “Iniciativa 5+5 Defesa” procura, assim, desenvolver um ambiente de confiança e propício a uma colaboração saudável entre estes 10 países do Mediterrâneo Ocidental no âmbito da Segurança e Defesa, nomeadamente em 4 pilares fundamentais: vigilância marítima, segurança aérea, participação das Forças Armadas no domínio da proteção civil e, ainda, educação e formação.

⁴²⁷ Cfr. Sousa, L. JUP uma janela de oportunidade.

O CDN consistia num edifício onde se concentraram representantes das autoridades com responsabilidade nas operações portuárias, passando toda a formalidade exigida a efetuar-se nesse local, o que reduzia, significativamente, o tempo necessário para efetivar o processo.

As virtudes desta medida foram reconhecidas pelo Governo, e apontado como referência para a adoção de um sistema nacional de despacho de navios. Deste modo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 67/93, de 16 de novembro, o Governo fixou um prazo de 6 meses para a instalação de CDN em todos os portos de comércio do continente.

Mas o sistema continuou em evolução e, nos dias de hoje, a JUP é uma plataforma eletrónica, que implementa o conceito de balcão único virtual, isto é, o ponto único de contacto do porto. Nesta plataforma de e-commerce os agentes económicos trocam entre si toda informação relativa a navios e mercadorias. A JUP é, pois, um instrumento essencial para eficiência coletiva do porto e da sua comunidade, na disponibilização de um ponto único de acesso eletrónico para o estabelecimento das relações entre os portos e as diversas entidades envolvidas no desembaraço de um navio e da sua carga.

4.3.2 Sistemas de deteção, localização e identificação

Para além da existência de sistemas eletrónicos de posicionamento, tais como o GPS⁴²⁸, o GLONASS⁴²⁹ e o GALILEO⁴³⁰, existem sistemas de comunicação e radiolocalização como seja o *Global Maritime Distress and Safety System* (GMDSS). Trata-se de um sistema de comunicações de emergência para navios e embarcações, que veio substituir os antigos sistemas de código morse e do canal VHF de emergência (canal 16). Faz parte do SOLAS desde 1988, como alteração ao sistema de comunicações até então em vigor, sendo um sistema automático que usa os satélites⁴³¹.

⁴²⁸ *Global Positioning System*. Criado pelo Departamento de defesa dos EUA.

⁴²⁹ *Global Navigation Satellite System*. Criado pela Rússia.

⁴³⁰ Sistema europeu de posicionamento global por satélite. Ao contrário dos sistemas americano e russo, o sistema europeu não tem cariz militar.

⁴³¹ Cfr. Correia, A. D. (2007). Controlar Remotamente o Mar.

Por outro lado, o *Automatic Identification System* (AIS) é uma fonte de informação que tem em vista a melhoria da segurança marítima e o aumento da vigilância sobre os navios no mar.

O sistema AIS foi desenvolvido pela IMO para o controlo da generalidade dos navios de passageiros, navios mercantes oceânicos com mais de 300 toneladas e navios de carga com mais de 500 toneladas.

A 1 de julho de 2012 entrou em vigor uma revisão da Convenção SOLAS, através da qual se conferiu às cartas eletrónicas de navegação a equivalência às tradicionais cartas de papel. Por outro lado, também introduziu a obrigatoriedade de uso do AIS⁴³².

O sistema AIS funciona na banda VHF pelo que o seu alcance depende muito da altura da antena. No entanto, os alcances médios deverão situar-se na ordem das 24 milhas, embora possam existir equipamentos com alcances muito superiores.

O sistema envia mensagens de dados, com 3 tipos de informação: (1) dados estáticos (identificação, indicativo de chamada, n.º IMO, comprimento/boca, tipo de navio, etc...); (2) dados sobre a viagem (portos de origem/destino, ETA/ETD, dados sobre a carga, etc...); (3) e dados dinâmicos (posição GPS, rumo, velocidade, etc...) ⁴³³.

A bordo, a informação AIS pode ser visualizada de diversas formas: ou num indicador próprio para o efeito; ou num display de um radar ou de uma carta eletrónica de navegação.

A grande inovação deste sistema foi que, através do radar, os navios apenas conseguem detetar a posição relativa dos diversos contactos, sem mais qualquer informação adicional, ao passo que com o AIS é possível saber muita informação relevante de todos os navios equipados com igual equipamento.

A título de exemplo, em 2015 foram identificados com recurso a este sistema, na costa portuguesa, a passagem de mais de 400.000 navios⁴³⁴.

⁴³² Eram obrigados a possuir o equipamento AIS todos os navios construídos depois de 1 de julho de 2002 e todos a partir de 2004 caso se enquadrem numa das seguintes categorias: navios de passageiros, navios com mais de 300 toneladas, envolvidos em viagens internacionais, navios de carga com mais de 500 toneladas, quer efetuem ou não viagens internacionais (cfr. Marques, A.G, Correia, A.D. (2012). Conhecimento Situacional Marítimo).

⁴³³ Cfr. Correia, A. D. (2007). Controlar Remotamente o Mar.

⁴³⁴ Cfr. Anónimo (2016). Centro de Operações Marítimas – COMAR.

No entanto, as limitações do alcance do AIS foi ultrapassada com o Sistema de Identificação e Localização de Longo Alcance, o LRIT. As especificações do sistema foram definidas pela IMO.

O sistema tem como objetivo o seguimento, por cada país, dos respetivos navios de bandeira sujeitos à regulamentação SOLAS. O sistema recorre-se aos satélites para receber informações padronizadas de posição dos navios. O ritmo de envio da informação é adequado ao potencial perigo da área por onde se navega. Assim, um navio a navegar no Golfo da Guiné, zona atualmente muito afetada pela pirataria, irá transmitir dados com muito maior frequência que um navio que atravessa o Oceano Atlântico.

A implantação do LRIT permitirá a fusão e troca de informações entre os sistemas de controlo do tráfego marítimo dos países signatários da Convenção SOLAS e os sistemas SAR, próprios de cada país⁴³⁵.

Por outro lado, cabe ao Capitão de Porto, como Autoridade Marítima Local, exercer a autoridade do Estado na sua área de jurisdição em matéria de segurança da navegação. Para tal deve estar dotado dos recursos humanos e materiais que possam maximizar essa competência.

É neste contexto que está presentemente a desenvolver-se na AMN, através do “*know-how*” existente na Direção de Faróis, o projeto “Costa Segura”, onde se integra, num único interface georreferenciado (carta eletrónica), informação radar, AIS e ótica, que pode ser visualizado quer numa estação local quer num centro de monitorização e controlo remoto (fixo ou móvel contentorizado).

O sistema COSTA SEGURA tem por objetivo a obtenção do conhecimento situacional das zonas costeiras e litorais sob jurisdição das Capitánias, recorrendo a um sistema integrado de “hardware” e “software”, de baixo custo. Esse conhecimento situacional das zonas costeiras e litorais permite:

- a) Promover a segurança da navegação, efetuando o seguimento da navegação numa área restrita, como por exemplo a entrada de uma barra, acompanhando eventuais navios em dificuldade, com avaria ou em arribada forçada;
- b) Suportar ações de busca e salvamento, guiando eventuais embarcações de socorro;

⁴³⁵ Cfr. Marques, A.G, Correia, A.D. (2012). Conhecimento Situacional Marítimo.

c) Apoiar ações de combate à poluição, guiando os navios/embarcações envolvidos nesse combate para as zonas afetadas.

Complementarmente, pode o sistema COSTA SEGURA, ainda, permitir monitorizar a navegação e contribuir para a deteção de atividades ilícitas no mar (pesca não autorizada, contrabando, imigração ilegal, pirataria e terrorismo).

Cada estação local tem um custo estimado de cerca de 45 000 euros enquanto uma estação de monitorização e controlo (controla até seis estações locais) importará em cerca de 30 000 euros. Pretendem-se instalar, numa primeira fase, 20 estações locais e 8 estações remotas, com um custo estimado de cerca de um milhão de euros. A cobertura total da costa dependerá do grau de detalhe e das necessidades operacionais apresentadas pelos capitães de porto.

Cada estação do sistema COSTA SEGURA possui: um radar; uma câmara térmica, com capacidade de visão diurna e noturna; AIS e seguimento de alvos, com alarmes associados; rádio VHF; e, ainda, *software* de integração e gestão da informação, com visualização em carta eletrónica.

Assim, a informação recolhida daqueles equipamentos é integrada através de um *software* desenvolvido especificamente para o efeito e visualizada na estação de comando local. A informação pode também ser visualizada remotamente numa estação central de comando, sendo a informação transmitida via Internet. O sinal radar, as imagens da câmara ótica, o sinal do AIS e as comunicações do rádio VHF são gravados e podem ser reproduzidos posteriormente de uma forma integrada.

O sistema pretende cobrir as zonas costeiras nacionais, incluindo as pertencentes aos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Os radares a instalar deverão ter um alcance efetivo de 24 milhas. As infraestruturas dos faróis, estrategicamente colocados ao longo da costa, são localizações ideais para colocação das estações locais, embora não esgotem as soluções possíveis.

Com este sistema, o Capitão do Porto e Comandante-local da Polícia Marítima, entidade com responsabilidades do exercício da autoridade do Estado dentro da respetiva área de jurisdição, tem à disposição, uma ferramenta de auxílio na promoção da segurança da navegação, apoio na condução de operações de busca e salvamento e ações de combate à poluição, permitindo,

complementarmente, monitorizar a navegação, contribuindo para a deteção de atividades ilícitas no mar.

A respetiva implementação iniciou-se em 2016, estando previsto que até ao final de 2018 fique coberta pelo sistema.

4.3.3 Centros de Comando e Controlo

Como centros de comando e controlo, já fizemos anteriormente referência à existência do CNCM e do COMAR. No entanto, outros existem.

A partir de meados do século passado, os diversos Estados costeiros começaram a sentir uma necessidade crescente de instalar sistemas de monitorização dos espaços marítimos, visando a segurança marítima nas zonas perto de costa e nas aproximações aos portos, pretendendo evitar acidentes marítimos.

Assim, em 1949, apareceu em Inglaterra o primeiro VTS⁴³⁶ – Sistema de Vigilância de Tráfego Marítimo – com o qual se pretendia efetuar a monitorização. Tratava-se de um radar em terra que fornecia informações necessárias para a coordenação dos movimentos dos navios. Mais tarde, um sistema semelhante foi montado na Holanda para seguimento do tráfego marítimo do porto de Roterdão⁴³⁷.

Verificando-se a sua utilidade em termos de segurança e defesa, bem como para o apoio do exercício da autoridade do Estado no mar, rapidamente o sistema se espalhou por outros portos europeus.

Em 1968 a IMO reconheceu, através da Resolução A.158 (ES.IV), o valor do sistema para a segurança marítima. Mais tarde, através da Resolução A.857(20), adotada em 27 de novembro de 1997, a IMO estabeleceu as diretrizes para os sistemas VTS a serem implementados pelos vários Estados.

Assim, podemos apresentar dois tipos de VTS. O VTS Costeiro, que tem por objetivo a monitorização do tráfego marítimo desde o momento em que o navio deixa um porto nacional, ou entra nas áreas de jurisdição nacionais, o que obriga este último a respeitar as regras internacionais de navegação, para efeitos de proteção da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e preservação do

⁴³⁶ *Vessel Traffic Service*.

⁴³⁷ Cfr. Correia, A. D. (2007). Controlar Remotamente o Mar.

meio ambiente marinho. O conceito de utilização passa por monitorizar, aconselhar, sugerir, auxiliar os navios para melhorar a navegação na área. Em caso de um navio infringir as regras, a situação é encaminhada para as autoridades marítimas com competência na matéria⁴³⁸.

Já o VTS Portuário tem uma função diferente do VTS Costeiro. O primeiro tem a componente de controlo da navegação associada ao porto comercial, ou seja, inclui a pilotagem do navio no interior do porto, a atracação e a desatracação, a manobra de aproximação ao porto, etc... Existe uma responsabilidade de controlo dos navios dentro dos portos.⁴³⁹

Deste modo, os VTS Portuários disponibilizam toda a gama de serviços anteriormente mencionada, enquanto os VTS Costeiros se cingem ao serviço de informação.

Para além da necessidade de ser efetuado o controlo e supervisão do tráfego nos espaços e portos nacionais, Portugal tem também a obrigação de contribuir para os sistemas internacionais de acompanhamento e informação do tráfego de navios, como seja o implementado pela UE através da Diretiva 2002/59/CE.

Assim, em Portugal, durante a década de 90 do século passado, foram instalados os sistemas VTS Portuários que, no âmbito da sua área de intervenção (por defeito, um círculo de raio de cerca de 5 milhas náuticas centrado num ponto de referência da área inserido na área portuária, excetuando-se Lisboa que, pela sua geografia, particular possui um raio de atuação de 16 milhas), têm como missão a prestação de serviços de informação, de gestão de tráfego marítimo, de assistência à navegação e de cooperação com outros organismos, nomeadamente o Centro de Controlo de Tráfego Marítimo Costeiro (CCTMC) e outras autoridades com competência na área marítima⁴⁴⁰.

Já o Sistema de Controlo do Tráfego Marítimo do Continente (VTS Costeiro) entrou em funcionamento, em Portugal, a 2 de janeiro de 2008⁴⁴¹, tendo ficado sob responsabilidade do extinto Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

⁴³⁸ Cfr. Fontes, P. (2013). Manutenção do sistema de controlo de tráfego marítimo do continente.

⁴³⁹ Cfr. Fontes, P. (2013). Manutenção do sistema de controlo de tráfego marítimo do continente.

⁴⁴⁰ Cfr. Monteiro, N. S. (2009). Vessel Traffic Services (VTS) e o controlo do tráfego marítimo.

⁴⁴¹ Tendo-se, no entanto, iniciado o respetivo projeto de implementação em dezembro de 2004 (cfr Despacho Conjunto n.º 386/2006, de 20 de abril de 2006).

(IPTM). Em 2013 o VTS passou a estar sob a alçada da DGRM, cujo diretor é a Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo⁴⁴².

No que concerne ao VTS Portuários, os principais portos nacionais possuem este sistema, o qual integra informação de outros sensores, como seja o AIS.

O VTS Costeiro do Continente é constituído por:

a) Um subsistema costeiro, que cobre toda a área que se estende até uma distância de aproximadamente 50 milhas da costa (abrangendo, deste modo, o Mar Territorial, a Zona Contígua e uma porção da ZEE), sendo operado a partir do Centro de Controlo do Tráfego do Continente⁴⁴³;

b) Um subsistema portuário, composto pelos vários VTS Portuários, que são operados, ou pelas administrações portuárias ou pela DGRM. Os VTS portuários prestam um serviço de controlo de tráfego marítimo de âmbito portuário⁴⁴⁴.

O subsistema costeiro do VTS Costeiro continental é constituído por: 16 radares, sendo 8 radares costeiros de longo alcance (que asseguram a cobertura das áreas até às 50 milhas, incluindo os esquemas de separação de tráfego) e 8 radares para cobertura portuária; 11 estações radiogoniométricas em VHF (para azimutar comunicações rádio), 11 estações de comunicações de voz em VHF e 11 transreceptores AIS (que possibilitam a fusão dos dados AIS com a informação radar⁴⁴⁵; 13 estações repetidoras de comunicações para transmissão de dados; 2 centros de controlo costeiro (Paço de Arcos, em Oeiras, e Ferragudo, no Algarve).

Um VTS assegura três tipos de serviço⁴⁴⁶:

a) Serviço de informação, destinado a assegurar que a informação essencial à navegação do navio é, em tempo, disponibilizada para bordo. A informação prestada pode incluir, designadamente: a situação do tráfego marítimo; informações meteorológicas; elementos relativos a pilotagem ou aproximação a portos; elementos relativos ao estado operacional das ajudas à navegação na zona; quaisquer circunstâncias que possam afetar as condições de

⁴⁴² Cfr. n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁴³ Cfr. n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁴⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁴⁵ Monteiro, N. S. (2009). Vessel Traffic Services (VTS) e o controlo do tráfego marítimo.

⁴⁴⁶ Cfr. Marques, A.G, Correia, A.D. (2012). Conhecimento Situacional Marítimo.

navegabilidade dos navios, em particular, e da segurança do tráfego marítimo, em geral⁴⁴⁷;

b) Serviço de assistência à navegação, com o objetivo de apoiar um navio, na sua condução da navegação e manobra. A assistência à navegação pode incluir, designadamente, as seguintes indicações: o rumo e velocidade do navio sobre o fundo; a posição do navio em referência aos esquemas de separação de tráfego, ao seu planeamento de viagem ou em relação à aproximação a um porto; as posições, identificação e intenções do tráfego; e as informações específicas de interesse imediato⁴⁴⁸;

c) Serviço de organização do tráfego, para evitar o aparecimento de situações perigosas para o tráfego marítimo e para garantir o movimento safo e eficiente de navios na área.

Por outro lado, Portugal tem, também, a obrigação de contribuir para o sistema comunitário de acompanhamento e informação do tráfego de navios, o qual é um instrumento fundamental *“na prevenção dos acidentes e da poluição no mar e a minimização das suas consequências para o meio marinho e costeiro, a economia e a saúde das populações locais*⁴⁴⁹”.

A DGRM, enquanto Autoridade Nacional da Pesca e Autoridade Nacional de Controlo do Tráfego Marítimo, é responsável pela operação do Centro de Controlo e Vigilância da Atividade da Pesca (CCVP) e do Centro de Controlo de Tráfego Marítimo Costeiro (CCTMC). É da responsabilidade deste último dirigir o funcionamento do VTS Costeiro do continente. No entanto, o panorama do VTS Costeiro é disponibilizado ao COMAR, o qual beneficia, também da informação disponibilizada.

No entanto, para o funcionamento dos mencionados centros foi estabelecida a cooperação com a GNR, a qual cede militares para ali exercerem funções⁴⁵⁰.

Com o VTS é possível, para além de saber o posicionamento de milhares de navios, identificar as embarcações que estão a efetuar movimentações não autorizadas ou as que estão a utilizar velocidades excessivas, bem como localizar e identificar embarcações que estão, por exemplo, a efetuar lavagens

⁴⁴⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁴⁸ Cfr. n.º 3 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁴⁹ Cfr. Diretiva 2011/15/UE, de 23 de fevereiro.

⁴⁵⁰ Cfr. Despacho n.º 9737/2015, de 18 de agosto.

de porões não autorizadas⁴⁵¹. A informação recolhida pelos equipamentos VTS é vista sobre uma carta náutica eletrónica, juntamente com informação radar e dados recolhidos pelo AIS.

O CCTMC centraliza as comunicações que são efetuadas no âmbito do serviço, conservando os registos para efeitos de instrução de inquéritos relativos a acidentes ou para efeitos da elaboração de processos contraordenacionais ou penais.

O CCTMC pode emitir, designadamente as seguintes instruções⁴⁵²: (1) restringir a navegação numa área definida; (2) restringir a ultrapassagem em área definida; proceder à separação de tráfego em termos de tempo ou distância; (3) indicar as rotas a serem utilizadas por navios com cargas perigosas ou poluentes; (4) designar o fundeadouro, em articulação com o capitão do porto.

Por outro lado, em articulação com o capitão do porto, se a situação ocorrer no Mar Territorial e, em especial, no acesso ao porto, o CCTMC pode impor restrições aos navios, com fundamento em condições meteorológicas ou em qualquer outro facto que possa colocar em perigo o tráfego marítimo, designadamente as seguintes⁴⁵³: (1) interdição de uma zona marítima, de um canal de acesso ou parte desse canal; (2) imposição de limites de velocidade numa determinada zona ou canal.

É responsabilidade do CCTMC zelar pela observância das regras nacionais e internacionais sobre o controlo e segurança da navegação, nomeadamente sobre as regras aplicáveis aos esquemas de separação de tráfego⁴⁵⁴. O CCTMC exerce, ainda, as funções de centro costeiro, nos termos do previsto no decreto-Lei n.º 180/2004, de 27 de julho⁴⁵⁵.

Já foi referindo anteriormente que compete à GNR gerir e operar o Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo da Costa (SIVICC), distribuído ao longo da orla marítima.

O SIVICC é um sistema que vem complementar o VTS mas mais vocacionado para a segurança interna e aduaneira. Trata-se de um sistema de âmbito

⁴⁵¹ A partir desta localização, e com o recurso a simuladores, consegue-se prever a deslocação das manchas de poluição, por forma a ser avaliado um eventual impacte na orla costeira.

⁴⁵² Cfr. n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁵³ Cfr. n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁵⁴ Cfr. n.º 4 do artigo 10.º do Decreto-Lei 263/2009, de 28 de setembro.

⁴⁵⁵ Cfr. n.º 5 do artigo 10.º do Decreto-Lei 263/2009, de 28 de setembro.

nacional, que dotou a GNR de uma ferramenta concebida para a deteção de atividades ilícitas na zona marítima e orla costeira, permitindo uma maior capacidade de exercício do comando, controlo e fiscalização de toda a atividade operacional da UCC.

Constatando-se a crescente necessidade de se detetar, identificar, rastrear, intercetar e indiciar quem se dedica à prática de atividades ilícitas no mar, tais como, ao contrabando, ao tráfico de seres humanos, à pesca ilegal, à imigração clandestina, bem como na necessidade de se evitar acidentes no mar e a salvaguarda do meio ambiente marinho, a utilização de um sistema para o controlo dos espaços marítimos por certo beneficiaria a segurança nacional, a segurança marítima, a proteção do ambiente marinho, o controlo das fronteiras e, em geral, a aplicação da lei no mar.

Até 1990 o controlo da orla costeira e do mar territorial, a partir de terra, no âmbito da GNR, então Brigada Fiscal, era realizado com recurso à observação direta. A partir daquele ano passou a ser utilizado para vigilância da costa o sistema LAOS. Em 2011 entrou em funcionamento o SIVICC.

O SIVICC corresponde à nova geração do sistema nacional de vigilância costeira, marítima e de fronteira externa, em linha com os desígnios da UE, no tocante à gestão integrada da vigilância marítima e de fronteira desta, e dos países Schengen associados, assumindo, em pleno, o modelo integrado de vigilância europeu, uma vez que se interliga com o sistema de vigilância de Espanha (SIVE) e com o sistema de vigilância das fronteiras externas da Europa, o EUROSUR.

O SIVICC surgiu, também, como medida necessária para reforçar o intercâmbio de informações e a cooperação operacional entre as autoridades nacionais dos Estados-Membros e também com a antiga Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Agência FRONTEX), criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro de 2004.

Assim, optou-se pela edificação de um sistema constituído por uma plataforma tecnológica composta por um conjunto de Postos de Observação (PO), fixos e móveis, dotados de sensores de deteção e identificação, instalados ao longo da linha de costa de Portugal Continental. Compõem o sistema 20 postos fixos e 8 postos móveis, os quais estão ligados ao Centro Comando

Controlo Operacional Nacional. Para além disso os militares da UCC ainda dispõem de equipamento portátil de visão noturna.

A informação de todos estes sensores é recolhida, analisada, integrada e disponibilizada, em tempo real e em permanência, no Centro de Comando e Controlo Nacional, localizado no Comando da Unidade de Controlo Costeiro, em Lisboa, e no Centro de Comando e Controlo Alternativo, situado no Algarve. Os postos de Observação Móvel reforçam a capacidade de deteção e identificação do sistema e estão habilitados a ser operados local ou remotamente, podendo substituir qualquer Posto de Observação Fixo.

Para que atinja a sua capacidade plena e integralidade, ao nível das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, o SIVICC encontra-se agora em fase de implementação (SIVICC PLUS e SIVICC ULTRA, respetivamente).

Muitos destes postos foram edificados em áreas dos faróis, pertencentes à DGAM, numa modalidade de partilha de infraestruturas, a qual previa, também, posterior partilha de informação do sistema com os órgãos locais da AMN⁴⁵⁶.

O SIVICC permite a deteção e o combate aos ilícitos nos domínios das fraudes fiscais e aduaneiras, terrorismo, tráfico de droga, catástrofes ambientais, proteção de atividades económicas e combate à imigração clandestina. Ou seja, a sua função principal situa-se no âmbito da *security* (tráfico de droga, imigração irregular, terrorismo, contrabando, tráfico Armamento, etc...), tendo uma função secundária no âmbito da *safety* (colaboração com outras entidades no âmbito do apoio à busca e salvamento e no apoio ao combate à poluição no mar).

Resumidamente, o SIVICC possui as seguintes capacidades: grande alcance, deteção alargada e seguimento dos contactos; utilização contínua (24 horas por dia/ 7 dias por semana), sob todas as condições meteorológicas; operação centralizada e remota - um único centro de comando e controlo, o Centro Comando Controlo Operacional Nacional; coordenação integrada do sistema de comunicações.

Integra sistemas externos, nacionais e internacionais, tais como o VTS, o AIS e a Base de Dados Nacional de Navegação Marítima.

O SIVICC, tendo em conta os sensores que o compõem, consegue fazer o acompanhamento radar e visual do tráfego costeiro de navios, embarcações de

⁴⁵⁶ Cfr. Despacho n.º 13857/2012, de 18 de outubro. No entanto, essa partilha de informação ainda não foi posta em prática.

pesca e de recreio, centrando-se nas potenciais ameaças em termos criminais ou contraordenacionais, praticadas dentro do mar territorial. Já o VTS é um serviço que está essencialmente direccionado para a navegação da marinha mercante com objetivos distintos, beneficiando o SIVICC, como complemento, da informação passível de ser extraída do VTS.

5. Navegar rumo a um modelo mais eficaz

Como vimos, a Marinha possui atualmente diversas funções, incluindo o exercício da autoridade do estado no mar. A existência de uma Marinha com esta diversidade de capacidades tem as seguintes vantagens:

- (1) Economia de escala – esta verifica-se na utilização e na gestão de recursos de diversos tipos. Sejam recursos humanos (a mesma pessoa pode desempenhar várias funções, em obediência a quadros legais específicos), materiais (os mesmos meios são preparados para desempenhar diferentes missões, em simultâneo, evitando-se a duplicação), de formação (utilização do mesmo sistema de formação, integrado, que prepara pessoal para um conjunto diverso de missões), de infraestruturas (partilha de infraestruturas por diversos órgãos), de estruturas logísticas (sinergias conseguidas ao nível do apoio logístico e na gestão do ciclo de vida dos recursos materiais, nomeadamente, ao nível da aquisição, manutenção, gestão e do abastecimento), da administração dos recursos financeiros (existência de uma só estrutura a quem compete a administração dos recursos financeiros, a gestão orçamental e a prestação de contas) ou de recursos informacionais (utilização dos mesmos sistemas de informação, a racionalização dos processos de gestão da informação e a administração das tecnologias de informação);
- (2) Interoperabilidade de capacidades – a presente interoperabilidade resulta do facto de a comum doutrina, organização, treino, material, liderança, comando operacional, pessoal e infraestruturas, permitirem assegurar a compatibilidade e uniformidade entre as diversas capacidades existentes para a prossecução de diferentes funções, sejam elas militares ou não militares;

- (3) Economia de esforço dos meios – resulta da organização e emprego dos meios da forma mais ajustada para a prossecução dos diversos objetivos;
- (4) Coordenação do emprego dos meios – a utilização dos meios é realizada tendo em consideração o respetivo direcionamento para a missão prioritária, beneficiando-se da unidade de comando na condução das operações no mar. O atual modelo português beneficia de existir unidade de comando entre órgãos da Marinha e da AMN: ao nível estratégico o Chefe do Estado-Maior da Armada é, por inerência, a autoridade marítima nacional; ao nível operacional regional, os comandantes das Zonas Marítimas são, também, chefes dos Departamentos Marítimos. Mas também dentro da própria AMN existe cargos desempenhados por inerência visando a unidade de comando, como sejam os chefes do Departamento Marítimo que são, simultaneamente, comandantes regionais da PM, bem como os capitães dos portos que são, igualmente, comandantes locais da PM;
- (5) Flexibilidade de atuação – estando os meios capacitados para fazer um conjunto alargado de missões, podendo cada um desempenhar um alargado conjunto de tarefas, existe uma elevada flexibilidade no respetivo empenhamento operacional;
- (6) Gradação do uso de capacidades – esta característica do modelo permita na possibilidade de empregar, em âmbito não militar, capacidades essencialmente vocacionadas para a atuação militar, e vice-versa. Contudo, todo este emprego dos meios tem que obedecer aos princípios da necessidade, da legalidade e da proporcionalidade;
- (7) Coerência de atuação – a abrangência de atuação permite atuar num espetro mais alargado de missões, em todos os espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional e no alto mar, potenciando um *continuum* de atuação. Este *continuum* é muito importante, pois a mesma entidade possui competências e capacidades para atuar em qualquer espaço marítimo, podendo aí exercer a autoridade do Estado.

Qualquer Estado soberano com preocupações na concretização da efetiva defesa do seu povo e território, possui Forças Armadas preparadas e prontas para atuação em diferentes cenários operacionais. Nestes termos, um Estado costeiro, terá obrigatoriamente que edificar uma Marinha como ramo das Forças

Armadas. Portugal não será diferente. Quer seja na execução de missões próprias de defesa quer no âmbito de compromissos internacionais que o país assumiu, Portugal terá sempre edificada uma Marinha.

Nestes termos, as capacidades edificadas para a Marinha poderão, ou não, ser utilizadas e aproveitadas na prossecução de outros objetivos públicos, em nome do interesse público, nos termos do modelo de exercício de autoridade do estado no mar que o poder político entenda edificar.

Assim, perante o modelo de pluralidade de atores no exercício da autoridade marítima, o decisor político tem que optar entre dotar cada uma das entidades com capacidades de operar no mar, com os inerentes custos que isso envolve, ou, ao invés, criar capacidades numa determinada entidade, a qual concentra um conjunto alargado de competências, para além de poder projetar as demais entidades no mar. Importa, assim, verificar qual o modelo que melhor cumpre os requisitos da despesa pública da economia, da eficiência e da eficácia.

Ora, o mar é um meio hostil ao homem pelo que a respetiva atuação reveste vários riscos e ameaças. Assim, para a atuação no mar é necessário possuir-se uma organização com uma cultura muito própria, claramente virada para aquele fim. É aquilo a que se chama o *ethos* da organização⁴⁵⁷. É esse *ethos* que permite que todos na organização tenham uma linguagem comum, idênticos objetivos para alcançar e semelhantes normas e princípios de atuação. Se assim não for, a organização será uma soma de várias culturas, por vezes situadas em extremos opostos, que podem conflitar entre si, prejudicando, deste modo, o fim último da organização e do alcance dos objetivos a que se propôs. Cultura essa que não se adquire por decreto, mas sim fruto de um longo período de atuação, em resultado de desempenho num variado conjunto de situações.

É esse *ethos* que, para só falar em comunidades marítimas, existe entre pescadores, entre os profissionais da marinha mercante e, igualmente, entre os militares da Marinha.

Para a atuação no mar é necessário uma especialização em diversas matérias. Desde a navegação, a marinharia, a meteorologia, as comunicações, a mecânica e a eletrónica. O conjunto de pessoas que operam um determinado navio ou embarcação no mar têm que ter um conjunto de conhecimentos e

⁴⁵⁷ O *ethos* pode ser definido pelo conjunto dos costumes e os traços comportamentais que distinguem um grupo, uma comunidade ou um povo.

perícias que permitam, não só cumprir com a missão a que se propuseram, mas também fazer face a qualquer contratempo⁴⁵⁸ que existe no mar e que possa colocar em perigo, quer o navio quer as próprias vidas daqueles que nele embarcam. Para a aquisição dessas perícias é necessário um elevado treino, não só teórico, mas também prático, de vivência de situações com aqueles mais experientes que possuem um grande número de horas de mar.

Da mesma forma, os meios tecnológicos para a atuação no mar envolvem alguma complexidade. Alguns dos meios utilizados possuem tecnologia avançada, fruto de longos períodos de investigação e desenvolvimento. Esta mesma tecnologia avançada provoca, para além de uma necessária especialização na respetiva operação, um substancial aumento do preço dos navios e da respetiva sustentação logística. A título de exemplo, o custo de operação no mar de um navio de patrulha oceânica é de cerca de 7.000 € diário⁴⁵⁹, a que juntam cerca de 4.000 € de manutenção acrescida, num total de cerca de 11.000 €.

Sobre este aspeto da sustentação logística dos meios navais, importa referir que são necessárias diversas estruturas em terra para dar suporte às operações no mar. Como refere o ditado popular “quem vai para o mar, aviasse em terra”. Assim, existe um complexo conjunto de estruturas que são necessárias para o suporte de atuação no mar. Estruturas para o controlo operacional do meio naval empregue, para o abastecimento do navio nos diversos portos de escala, para a manutenção dos navios ou, ainda, para a formação dos próprios marítimos.

Essas estruturas podem pertencer à própria organização que opera o navio, como é o caso da Marinha, onde todo o apoio logístico ao nível material, de pessoal, financeiro e informacional pertence à mesma entidade e é feito de uma forma racional e integrada. Ou, em alternativa, por recurso a *outsourcing* a terceiras entidades. Esta última modalidade é normalmente utilizada por estruturas mais pequenas e com menor complexidade, como seja uma empresa piscatória.

⁴⁵⁸ São os denominados acontecimentos de mar, como sejam os incêndios, as inundações, os abalroamentos, as colisões, o encalhe, etc...

⁴⁵⁹ Inclui combustíveis, encargos portuários, comunicações satélite, suplementos remuneratórios pagos ao pessoal embarcado, despesas de saúde, etc.

Em termos médios, na edificação das diferentes marinhas modernas, no que concerne a países de cultura ocidental, o rácio entre pessoal operacional e pessoal de apoio é certamente superior a 1 para 5. Ou seja, por cada elemento operacional que está no mar, existem 5 ou mais elementos em terra para apoio à atividade operacional. Este facto é revelador da complexidade existente em redor do exercício da autoridade do Estado no mar.

Nesta perspetiva, a atuação do Estado no mar reveste-se de uma elevada complexidade e abrangência, quer do ponto de vista geográfico, quer ainda do funcional. Como vimos, os diversos países do mundo têm respondido a esta problemática encontrando soluções num leque que se encontra entre dois modelos extremos: o da dispersão total de poderes e responsabilidades por diversos organismos do Estado, e o da concentração, quase que total, num modelo de Guarda Costeira.

Contudo, em Portugal existem exemplos diferenciados relativamente à operação de meios navais por entidades do Estado.

Assim, tendo em consideração que a prática do treino de mar se reveste de interesse nacional, nos termos do conceito estratégico de defesa nacional, e que a prática desse treino permitirá ao país dispor, em qualquer situação de crise ou emergência, de reservas humanas com aptidões que permitam a satisfação de exigências operacionais das marinhas de guerra, de comércio e de pesca, foi cometida à Marinha a responsabilidade de operar os navios de treino de mar (NTM) que pertencem ao Estado português. É o caso do NTM “Creoula”. Ao Ministro da Defesa Nacional compete a definição do planeamento anual da utilização do navio, ouvido o CEMA⁴⁶⁰, sendo a respetiva guarnição composta por militares da Marinha. Por outro lado, o funcionamento destes navios beneficiam de todas as estruturas de apoio da Marinha para a respetiva operação e manutenção, bem como de todos os procedimentos logísticos associados.

Estes navios podem ser utilizados para satisfação de necessidades apresentadas por outros serviços do Estado, mas também por instituições de utilidade pública ou organismos privados dos quais se reconhece a capacidade e o interesse nacional na utilização deste meio⁴⁶¹.

⁴⁶⁰ Cfr. o n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 138/87, de 20 de março.

⁴⁶¹ Cfr. o n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 138/87, de 20 de março.

Ora, através deste exemplo, constata-se que foi deixado à Marinha, a qual possui o mencionado *ethos* de atuação no mar, a competência para a operação e manutenção do navio, em vez de dotar outro serviço do Estado com estas capacidades. Foi deixado a quem tem experiência e conhecimento a operação do navio, em detrimento de dotar outros serviços do Estado com estas capacidades, as quais seriam, necessariamente, apenas ocasionalmente utilizadas.

No entanto, também existem exemplos do contrário. Isto é, o Estado cometeu a operação do navio a organismos que não têm estruturas, pessoal nem capacidades para tal. Veja-se o caso da recente aquisição do navio de investigação “*Mar Portugal*”. Este navio foi adquirido pelo Ministério do Mar⁴⁶² para desenvolver atividades relacionadas com as responsabilidades daquele ministério na área das pescas, gestão dos recursos biológicos e como plataforma de investigação ligada ao Instituto Português do Mar e da Atmosfera (IPMA).

Ora, nenhuma estrutura do Ministério do Mar possui as capacidades para a manutenção e operação daquele navio. A Marinha, face à sua experiência, organização, cultura, conhecimento, bem como pelas suas infraestruturas logísticas que incorpora, pode vir a ser um facilitador da operação do navio “*Mar Portugal*”, possibilitando a redução dos custos de operação e manutenção, e aumentando a disponibilidade operacional do meio naval. Por outro lado, o navio beneficiará do treino e conhecimento que uma operação deste tipo de plataformas acrescenta às respetivas tripulações.

Desta forma, somos da opinião que o modelo nacional deverá procurar pela não proliferação de múltiplos atores do mar, não só pelo consumo de recursos públicos derivado da atribuição de capacidades a diferentes entidades, mas, também, pelas dificuldades criadas na coordenação das diferentes entidades, sem que com isso se consiga aumentar a eficiência e eficácia da exigida atuação do Estado no mar.

Por outro lado, pensamos ser necessária uma coordenação e interligação das políticas de defesa nacional com as necessidades de reforçar a economia do

⁴⁶² A aquisição do navio pelo Estado Português efetuou-se ao abrigo de financiamento através do “*European Economic Area Grants (EEA Grants)*”, que é um programa da UE resultante de um acordo celebrado com países europeus que não pertencem à UE tendo em vista a compensação por navios desses países poderem pescar em águas de Estados-membros da UE.

mar, de forma a influenciarem positivamente os diversos subsectores ligados ao mar. Ora, como já anteriormente referido, se estamos a falar de atividades económicas, estamos a associar a noção de lucro financeiro a essas mesmas atividades, pelo que não haverá atividades económicas no mar que não visem a obtenção de uma mais-valia para o respetivo investidor. Chegados aqui, temos que na altura da decisão de investir, um dos fatores que influenciam a análise da viabilidade económica dos projetos é a segurança existente em redor dos mesmos. Nenhum investidor aplica capital na realização de uma atividade que, para além de permitir o retorno desse mesmo capital, não permita a obtenção de uma margem de lucro potencialmente atrativa.

Nestes termos, a economia do mar exige simultaneamente segurança marítima, sem a qual não existirão condições para a viabilidade do desenvolvimento das respetivas atividades, bem como a salvaguarda dos recursos marinhos por elas utilizados. Assim, sem essa segurança, nem as atividades económicas se desenvolverão num ambiente de proteção das pessoas e dos bens envolvidos, nem mesmo é assegurada a proteção do meio ambiente marinho e dos respetivos recursos. Logo, a estratégia de defesa nacional tem que estar ligada a uma estratégia de segurança marítima, bem como a uma estratégia de desenvolvimento da economia do mar. Sem esta conexão as ações e os recursos públicos aplicados com vista ao desenvolvimento da economia do mar não terão a legalmente exigida economia, eficiência e eficácia.

Da mesma forma, tendo em conta a importância fundamental da sustentabilidade ambiental para o equilíbrio do planeta e do fator diferenciador, no contexto internacional, que o argumento boa qualidade ambiental proporciona, Portugal pode e deve ser mais proactivo na defesa do meio ambiente marinho e comunicar melhor esta vantagem competitiva que tem no contexto internacional. Não basta Portugal ter a possibilidade de explorar os recursos de um enorme espaço marítimo. É preciso que o país demonstre que, no âmbito das suas responsabilidades sobre esses espaços, tem preocupações ambientais e que promove a sustentabilidade dos recursos. Não só seríamos uma grande nação em termos de espaços marítimos, mas também líderes europeus e mundiais na procura de um mundo mais azul, o que, estrategicamente, teria grandes benefícios em termos de política externa.

No âmbito do conhecimento situacional marítimo, torna-se necessário o desenvolvimento dos sistemas que permitam a fiscalização não presencial. Uma vez que com a previsível extensão da Plataforma Continental nacional a área passível de fiscalização torna-se significativamente maior, e que a respetiva fiscalização permanente e efetiva por meio de unidades navais se torna difícil, é necessário garantir que existem sistemas que permitam obter informação do que se passa nos diversos espaços marítimos.

Assim, vemos como necessário para Portugal a criação dos VTS costeiros nas regiões autónomas, que permitam o auxílio e a assistência à navegação, bem como a regulação do tráfego marítimo naquelas áreas. Da mesma forma, vemos como fundamental arrancar-se com projetos satélite para o VTS, por forma a ser estendida a vigilância para além das 50 milhas permitidas pela cobertura VHF. Só assim, se conseguirá efetivar o acompanhamento da navegação nas nossas águas, obtendo informação do que lá se passa e detetando a eventual prática de ilícitos.

Ainda em sede de comando e controlo, somos da opinião que todas as entidades devem receber a máxima informação possível para poderem exercer as respetivas competências. E aqui será benéfico para o sistema não só em termos de partilha de informação, mas também em sede de exercício do comando e coordenação da ação no mar, que existe o mínimo de centros de comando e controlo, com representantes das várias entidades com responsabilidades de autoridade do Estado no mar, por forma a existir coordenação na atuação e no emprego dos meios. A coordenação das operações no mar ficaria a cargo deste centro, mas o comando e controlo das unidades navais no mar continuaria a ser da responsabilidade exclusiva dos serviços a que pertencem. Todas as entidades participantes do SAM deverão ter acesso ao Centro.

Sobre este aspeto, uma vez que existe informação militar sensível, eventualmente, terão que existir dois centros de comando e controlo, um de cariz militar e outro de cariz civil. Contudo, a informação dos sistemas civis terá que ser disponibilizada ao centro militar, e a informação militar não classificada deverá ser igualmente disponibilizada ao centro civil. Só assim, se poderá assegurar que os objetivos da defesa dos nossos espaços marítimos, bem como do exercício da autoridade do Estado no mar é feita com eficiência e eficácia,

sendo empregues para cada situação os meios considerados essenciais, sem desperdício de recursos.

Em sede de distribuição de competências, propugnamos pela desconcentração das mesmas pelas estruturas locais, junto das populações beneficiárias.

Sem querer por em causa as competências das várias entidades no respetivo âmbito técnico-administrativo, somos da opinião que deve existir a concentração de competências operacionais nas capitania dos portos, aproveitando a sua estrutura descentralizada. Desta forma, a ação operacional junto à costa seria sempre coordenada por uma entidade com elevados conhecimentos marítimos da área e das estruturas locais.

Da mesma forma, não estando em causa que a DGRM é a entidade responsável pela administração marítima, somos, contudo, da opinião de que podem e devem ser aproveitadas as estruturas descentralizadas da autoridade marítima, para que algumas das competências da DGRM poderem ser delegadas, por lei, nos órgãos locais da AMN. Pense-se na realização de vistorias, em que as estruturas da AMN efetuavam o trabalho no terreno, enviando os respetivos processos para a DGRM. Mais uma vez, visa-se evitar a proliferação de estruturas, utilizando-se aquelas que existem já implantadas, potenciando-se a respetiva utilização.

Por outro lado é importante e necessário que se proceda à clarificação e ao reforço das competências dos comandantes e das guarnições das unidades navais, por forma a serem dissipadas eventuais dúvidas persistentes em determinados setores, bem como ao reforço da capacidade de atuação. Sem entrarem em matéria policial, da exclusiva competência da PM e da GNR, as competências a serem atribuídas, por lei, aos comandantes e guarnições, deveriam: (1) fixar os procedimentos gerais de visita a bordo (embarcações e estruturas fixas), comuns à fiscalização das diferentes atividades no mar; (2) fixar os procedimentos específicos de visita a bordo aplicáveis à fiscalização de cada atividade (ex: pesca, náutica de recreio, marítimo-turística, mergulho, investigação científica); (3) estabelecer normas relativas à possibilidade do apresamento de navios para apresentação às autoridades oficiais; (4) estabelecer normas em caso de atuação perante acidentes marítimos.

Em matéria de competências, refere-se ainda, e porque na fiscalização da pesca estão em causa, no essencial, ilícitos contraordenacionais, o Decreto-Lei n.º 45/2002, de 2 de março, do qual resulta que sempre que sejam detetados ilícitos contraordenacionais por unidades navais da Marinha em áreas sob jurisdição marítima nacional, compete ao comandante do navio levantar o auto de notícia e tomar todas as medidas consideradas adequadas à salvaguarda de todos os meios de prova admissíveis em direito (n.º 3 do artigo 10º). Assim, naturalmente, a única forma de se garantir que a lei está a ser cumprida é através da efetiva fiscalização das embarcações, para verificação da legalidade da atividade que exercem. Pensar que se atribui competências à Marinha para a fiscalização da pesca, sem que o pessoal que compõe a guarnição dos respetivos navios possam efetuar a necessária visita a bordo, é ignorar como se realiza a fiscalização.

Finalmente, consideramos ser útil a criação do cargo de Secretário-Geral do Mar (SG-Mar), entidade com equiparação a Secretário de Estado, na direta dependência do Primeiro-Ministro, com responsabilidades na articulação dos diversos órgãos e serviços que compõem o SAM. Seria este SG-Mar que passaria a presidir ao Conselho Coordenado Nacional do SAM (previsto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março. Para tal a respetiva composição teria que ser alterada, deixando de ter assento os Ministros (os máximos representantes do Governo teriam que ser Secretários de Estado).

O Centro Nacional Coordenador Marítimo poderia ficar na dependência do SG-Mar. O SG-Mar seria responsável pelo funcionamento do SAM, pela articulação das estratégias de defesa nacional, das atividades económicas do mar e da segurança marítima, sendo o principal responsável pela execução desta última

6. CONCLUSÕES

A CNUDM e demais legislação de âmbito internacional, confere aos Estados costeiros, de bandeira e de porto, um conjunto diferenciado de direitos e deveres a serem exercidos dos diversos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição.

Portugal possui uma vasta área marítima sob soberania ou jurisdição nacional, constituindo-se como um dos grandes países marítimos do mundo,

com um acrescido potencial geoestratégico, geopolítico e económico. Assim, Portugal tem o dever de efetuar um conjunto de ações visando o cumprimento das normas internacionais em vigor, constantes de convenções a que livremente aderiu. Mas, também possui direitos sobre estes espaços que o país tem que fazer prevalecer, sob pena de ver ser colocado em causa o interesse nacional.

Por outro lado, os espaços marítimos estão hoje sob um conjunto diversificado de riscos e ameaças, pelo que os Estados e as organizações internacionais com responsabilidades na matéria têm incrementado as respetivas preocupações com a segurança marítima e com o cumprimento da lei nesses espaços.

Para o efeito, o Estado tem que exercer a sua autoridade nesses espaços, assegurando o cumprimento da lei. Vimos que a autoridade indica a especial legitimação de um certo sujeito para produzir um resultado ou para tomar uma decisão. À autoridade está associado poder, existindo diversos tipos de autoridade exercidos por entidades públicas. Vimos igualmente, as atividades de fiscalização não são exclusivas da segurança interna e que agente de fiscalização não é agente de polícia.

Vimos que existem diferentes tipos de autoridade e que por autoridade marítima a lei a define como o poder público a exercer nos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional, traduzido na execução dos atos do Estado, de procedimentos administrativos e de registo marítimo, que contribuam para a segurança da navegação, bem como no exercício de fiscalização e de polícia, tendentes ao cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis naqueles espaços. Os poderes de autoridade a exercer nos espaços marítimos estão diretamente relacionados com os três tipos diferentes de autoridade marítima: autoridade do Estado costeiro, autoridade do Estado de bandeira e autoridade do Estado do porto.

O conjunto de responsabilidades dos Estados no mar pode ser dividido em três grandes blocos: defesa da Nação, segurança no mar e promoção do desenvolvimento do Estado. Somos da opinião que para cada um destes blocos um Estado deve ter uma estratégia própria, por forma a permitir o cabal exercício da autoridade do Estado no mar. O que falta em Portugal, para além da estratégia de segurança marítima, é a articulação das várias estratégias, sem a qual não se consegue potenciar a utilização dos meios com o mínimo de recursos, bem como a harmonização das políticas.

Assim, podem ser apresentados como objetivos do exercício da autoridade do Estado no mar a regulação das atividades económicas e científicas, a preservação do meio marinho, a segurança marítima e o combate à criminalidade e aos atos ilícitos no mar.

Como vimos, o exercício da autoridade marítima do Estado decorre, quer do direito internacional, quer da lei, e em termos espaciais tem início no domínio público marítimo, projetando-se no espaço marítimo nacional.

A edificação de sistemas de autoridade marítima vai estar diretamente relacionada com o nível de esforço que cada Estado está disposto a fazer para a defesa dos seus interesses e vai depender de um conjunto variado de fatores, como a dimensão dos espaços marítimos sob jurisdição e soberania, os recursos disponíveis para a edificação de capacidades de defesa e fiscalização desses mesmos espaços marítimos, o nível de desenvolvimento das diversas atividades associadas, direta ou indiretamente, à economia do mar, entre outros. Os modelos podem variar consoante as necessidades dos diversos Estados.

Em Portugal, foi criado o SAM que se caracteriza pela definição de um conjunto alargado de entidades com competências de autoridade marítima, o que implica uma elevada capacidade de coordenação entre as diversas entidades.

O conhecimento situacional marítimo é essencial para o exercício da autoridade, pelo que também vimos algumas evoluções ocorridas em Portugal sobre esta matéria.

Contudo, com o mundo em constante mudança, é com toda a naturalidade que existe espaço para a evolução e melhoramento do nosso modelo. Foi nesse sentido que no presente trabalho se apresentaram algumas propostas, visando a economia, eficiência e eficácia no cumprimento das responsabilidades do Estado no mar.

7. BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, J. (1989). *A política de defesa nacional*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.
- Anónimo (2003). A Polícia Marítima – Evolução histórica, competências e perspectivas futuras. *Revista da Armada*, n.º 367, agosto 2003, página 18 a 21.
- Anónimo (2016). Centro de Operações Marítimas – COMAR. *Revista da Armada*, n.º 512, novembro 2016, página 10 e 11.
- Anuário Estatístico da Autoridade Marítima Nacional de 2016.
- Becker-Weinberg, V (2016). *Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional*. Lisboa: Quid Juris.
- Cajarabille, V. L. (2016). As responsabilidades do Estado no Mar. Em Moreira, A., Ramalho, P. (coordenação), *Estratégia, Volume XXV*, página 463-485 (1ª edição). Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Correia, A. D. (2007). Controlar Remotamente o Mar. *Revista da Armada*, n.º 410, julho 2007, página 10 a 12.
- Diogo, L (2002). Algumas Abordagens Doutrinárias Sobre Modelos de Autoridade Marítima – O modelo aprovado pelo Governo (I Parte). *Revista da Armada*, n.º 354, junho 2002, página 15 a 17.
- Diogo, L (2002). Algumas Abordagens Doutrinárias Sobre Modelos de Autoridade Marítima – O modelo aprovado pelo Governo (Conclusão). *Revista da Armada*, n.º 355, julho 2002, página 22 a 25.
- Diogo, L., Gouveia, J. (2005). *A Security em Âmbito Marítimo. O Código ISPS*. Cadernos Navais n.º 15. Lisboa: Edições Culturais de Marinha.
- Diogo, L. (2012). Mais de 210 anos de Capitania do Porto e uma década de Autoridade Marítima Nacional. *Revista da Armada*, n.º 462, abril 2012, página 10 a 12.
- Diogo, L. (2015). *A Direcção-Geral de Marinha em 1994 – Um olhar duas décadas depois*. *Revista da Armada*, n.º 493, fevereiro de 2015, página 10 e 11.
- Dugast, S. (2016). Défense maritime du territoire. *Le Magazine de la Marine Nationale*, n.º 3048.
- Fernandes, J.P. (Dir.). (1990). *Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume I* (2.ª Edição). Lisboa.

- Fernandes, J.P. (Dir.). (1996). *Dicionário Jurídico da Administração Pública, Volume VII* (1.^a Edição). Lisboa.
- Ferrão, M.C. (2009). *A Delimitação da Plataforma Continental além das 200 milhas marítimas*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Gonçalves, P. C. (2005). *Entidades Privadas com Poderes Públicos* (1.^a Edição). Coimbra: Edições Almedina.
- Gouveia, J. B. (2016). *Manual de Direito Constitucional* (6.^a edição). Coimbra: Edições Almedina.
- Guedes, A. M. M. (1998). *Direito do Mar* (2.^a Edição). Coimbra Editora.
- Guedes, H. P. (2014). *A Pirataria Marítima Contemporânea: as últimas duas décadas*. Lisboa: Edições Revista de Marinha.
- Guedes, H. P. (2014). Pirataria Marítima - da ficção à realidade. *Revista da Armada*, n.º 488, agosto 2014, página 11 a 13.
- Marques, A.G, Correia, A.D. (2012). Conhecimento Situacional Marítimo. Em Cajarabille, V. L., Marques, A.G., Monteiro, N. S., Ribeiro, A. S. (coordenadores), *A segurança no mar – Uma visão holística*, página 189-220. Editora Mare Liberum.
- Miranda, J. (1996). *Manual de Direito Constitucional, Tomo I* (5.^a Edição). Coimbra Editora.
- Miranda, J. (1997). *Manual de Direito Constitucional, Tomo V* (1.^a Edição). Coimbra Editora.
- Monteiro, N. S. (2009). Vessel Traffic Services (VTS) e o controlo do tráfego marítimo. *Revista de Marinha*, n.º 948, fevereiro/março de 2009, pág. 25 a 27.
- Monteiro, N. S. (2012) Modelo português de atuação do Estado no âmbito da segurança no mar. Em Cajarabille, V. L., Marques, A.G., Monteiro, N. S., Ribeiro, A. S. (coordenadores), *A segurança no mar – Uma visão holística*, página 369-396. Editora Mare Liberum.
- Moreno, C. (2000). *Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos* (2.^a edição). Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Mourinha, A. (2012). Monitorização, Controlo e Fiscalização da Pesca. *Revista Científica Eletrónica Maria Scientia*, n.º 2, março 2012, página 83 a 122.
- Neto, J. P. (2012). Modelos organizacionais em países de referência. Em Cajarabille, V. L., Marques, A.G., Monteiro, N. S., Ribeiro, A. S.

- (coordenadores), *A segurança no mar – Uma visão holística*, página 399-416. Editora Mare Liberum.
- Pacheco, B. (2013). A Plataforma Continental. *Revista da Armada*, n.º 480, dezembro 2013, página 18 a 21.
- Pacheco, B. (2014). A dimensão dos espaços marítimos de Portugal. *Anais do Clube Militar Naval*, Vol. CXLIV, janeiro-junho 2014, páginas 105 a 121.
- Pargana, M. J. (2017). Acidentes marítimos e seu enquadramento da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. *Revista da Armada*, n.º 516, março 2017, página 16 e 17.
- Polis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado* (1997). (2.ª Edição). Lisboa: Editorial Verbo.
- Portero, J.R. (2014). *A Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar. Algumas notas retrospectivas no 30º aniversário da sua aprovação*. Comunicação apresentada em 3 de julho de 2014 na Academia de Marinha.
- Santos, J. C. dos (1996). O direito aéreo e a aeronáutica militar. *Boletim do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea*, n.º 9, julho de 1996, página 203 a 234.
- Sousa, M. R. de (2004). *Direito Administrativo Geral - Tomo I* (1ª edição). Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Vaz, S.G. (2016). *Ambiente em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

8. INFOGRAFIA

- <http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/5385>. Fontes, P. (2013). *Manutenção do sistema de controlo de tráfego marítimo do continente: relatório de atividade*.
- <https://transportemaritimoglobal.files.wordpress.com/2013/09/registo-de-navios-estados-de-bandeira.pdf>. Sardinha, A. (2013). *Registo de Navios - Estados de bandeira*.
- www.academia.edu/11619133/Perspetiva_geogr%C3%A1fica_do_mar_Portugu%C3%AAs. Pacheco, B. (2014). *Perspetiva Geográfica do Mar Português*.
- www.bancobpi.pt/content/conn/UCM/uuid/dDocName:PR_WCS01_UCM_01011175. Alves, A.L. (2015, maio). *A Economia do Mar em Portugal – A Estratégia e a realidade, num retrato doméstico e comunitários*.
- www.clusterdomar.com/index.php/temas/case-study/74-o-sistema-de-controlo-de-trafego-maritimo-vts. Guerra, R. *O sistema de controlo de tráfego marítimo (VTS)*.
- <http://www.clusterdomar.com/index.php/temas/tecnologias-e-inovacao/23-jup-uma-janela-de-oportunidade>. Sousa, L.. *JUP uma janela de oportunidade*.
- http://www.emfa.pt/www/conteudos/informacaofap/relatorio_gestao2016.pdf. *Relatório de Gestão da FAP de 2016*.
- www.imo.org/en/About/Documents/What%20it%20is%20Oct%202013Web.pdf. IMO. (2013). *IMO – What it is*.
- <http://www.gnr.pt/InstrumentosGestao/2015/RelatorioActividadesGNR2015.pdf>. *Relatório de Atividades da GNR de 2015*.
- www.jornaldaeconomiadomar.com. *A economia do mar cresceu entre 2010 e 2013, a economia nacional caiu* (n.d.). *Jornal da Economia do Mar*, 15 de dezembro de 2016.
- www.marinhasplp.org/PT/asmarinhas/doutrinas/Documents/Portugal_um_a_nacao_maritima.pdf. Marinha (n.d.). *Portugal, uma nação marítima*.
- www.psp.pt/Documentos%20Varios/2014%20-%20Relat%C3%B3rio%20de%20Atividades%20PSP.pdf. *Relatório de Atividades da PSP de 2014*.

- www.saer.pt/up/UPLOAD-bin2_imagem_0955656001242642284-657.pdf. SaeR/ACL (2009). *O Hypercluster da Economia do Mar - Um domínio de potencial estratégico para o desenvolvimento da economia portuguesa*.
- www.pwc.pt/pt/publicacoes/leme/portugal.html. PwC (2017). *LEME – Barómetro PwC da Economia do Mar* (7.^a edição).
- www.wwf.pt/o_que_fazemos/areas_marinhas_protegidas/. World Wildlife Fund (2017). *Relatório de diagnóstico sobre as áreas marítimas protegidas em Portugal*.

ANEXO I

Dados geográficos sobre o mar português⁴⁶³

A dimensão dos oceanos:

Oceano	Área (milhões de km ²)	Área %	Profundidade média (em metros)	Profundidade máxima (em metros)
Pacífico	169,8	47	4.282	11.033
Atlântico	86,6	24	3.926	8.742
Índico	70,3	19	4.210	7.450
Antártico	22,0	6	4.500	5.625
Ártico	14,2	4	1.205	5.450
Total	362,9	100	4.072	

Território nacional:

	Território nacional (Km ²)	Linha de costa (Km)
Continente	89.089	1.089
Açores	2.322	943
Madeira	801	402
Total	92.212	2.434

Espaços marítimos nacionais:

	Águas interiores marítimas (Km ²)	Mar Territorial (Km ²)	Zona Contígua (Km ²)	ZEE (Km ²)
Continente	6.508	16.460	17.286	287.521
Açores	6.082	23.663	29.653	930.687
Madeira	825	10.834	17.374	442.248
Total	13.415	50.957	64.313	1.660.456

	Plataforma Continental (Km ²)
Aquém das 200 milhas	1.660.456
Além das 200 milhas	2.108.837
Total	3.769.293

⁴⁶³ Informação retirada de Pacheco, B. (2014). Perspetiva Geográfica do Mar Português

ANEXO II

Funções do Estado e Entidades Responsáveis

Estado Costeiro		Estado de Bandeira		Estado de Porto	
Salvaguarda da vida humana no mar, salvamento marítimo e socorro a náufragos	Marinha AMN	Registo patrimonial de navios e atribuição de bandeira	AMN	Acesso do navio a águas territoriais e ao porto	AMN
Prevenção e combate à poluição do mar	AMN DGRM	Classificação de embarcações e definição de áreas de operação	AMN DGRM	<i>Port State Control</i>	DGRM AMN
Assinalamento marítimo, elaboração de cartas náuticas, ajudas e avisos à navegação e aos navegantes	Marinha AMN IPMA	Inscrição de marítimos	AMN	<i>Port Security (ISPS code)</i>	AMN Aut. Portuárias
Segurança e controlo da navegação (inclui os esquemas de separação de tráfego)	Marinha AMN DGRM	Vistorias a embarcações nacionais	AMN DGRM	Vistos de saída e despacho de largada de navios	AMN Aut. Portuárias
Preservação e proteção do meio marinho e dos recursos naturais (vivos e não vivos)	Marinha AMN, APA, DGRM, DGEG GNR	Náutica de recreio	AMN DGRM	Regras de acesso e navegação em espaços portuários	AMN Aut. Portuárias
Autorização de cruzeiros de investigação científica	DGRM DGPE/MNE DGEG	Marítimo-turísticas	AMN DGRM Turismo de Portugal	Definição de fundeadouros e ancoradouros	AMN Aut. Portuárias
Investigação das causas dos acidentes e incidentes	GAMA AMN	Representação nas comissões da IMO	DGRM	Remoção de destroços de navios encalhados e naufragados	AMN
Fiscalização aduaneira na faixa costeira	AT GNR	Inquéritos a sinistros	AMN GAMA		

Estado Costeiro		Estado de Bandeira		Estado de Porto	
Controlo fronteiriço e da imigração clandestina	SEF GNR AMN	Instrução de relatórios de mar	AMN		
Intervenção a bordo de navios estrangeiros (artº 27 da CNUDM)	AMN	Regulação e certificação de navios de bandeira nacional	DGRM		
Proteção da saúde pública, despachos sanitários e quarentenas	DGS AMN	Emissão de certificados e autorizações para viagem	AMN DGRM		
Preservação e proteção do património cultural subaquático	AMN DGPC	Instruções de coimas do foro marítimo	AMN		
Proteção civil nos espaços costeiros e dominiais	AMN ANPC				
Segurança da faixa costeira e do domínio público marítimo	AMN GNR PSP				
Fiscalização das atividades de exploração dos recursos vivos e não vivos	Marinha AMN GNR				
Ordenamento do espaço marítimo	DGRM				
Regulação e licenciamento das atividades económicas realizadas nos espaços marítimos	DGRM				

Fontes:

- Portaria n.º 537/71, de 4 de outubro;
- Decreto-Lei n.º 265/72, de 31 de julho;
- Decreto-Lei n.º 164/97, de 27 de junho;
- Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97, de 14 de outubro;
- Decreto-Lei n.º 384/99, de 23 de setembro;
- Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro;
- Decreto-Lei n.º 43/2002, de 2 de março;

- Decreto-Lei n.º 44/2002, de 2 de março;
- Decreto-Lei n.º 45/2002, de 2 de março;
- Decreto-Lei n.º 46/2002, de 2 de março;
- Decreto-Lei n.º 64/2005, de 15 de março;
- Decreto-Lei n.º 198/2006, de 19 de outubro;
- Decreto-Lei n.º 226/2006, de 15 de novembro;
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto;
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro;
- Decreto-Lei n.º 370/2007, de 6 de novembro;
- Decreto Regulamentar n.º 86/2007, de 12 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro;
- Decreto Regulamentar n.º 14/2012, de 26 de janeiro;
- Portaria n.º 31/2012, de 31 de janeiro;
- Decreto-Lei n.º 49-A/2012, de 29 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março;
- Decreto-Lei n.º 61/2012, de 14 de março;
- Decreto-Lei n.º 68/2012, de 20 de março;
- Decreto-Lei n.º 115/2012, de 25 de maio;
- Decreto-Lei n.º 129/2012, de 22 de junho;
- Decreto-Lei n.º 73/2013, de 31 de maio;
- Decreto-Lei n.º 130/2014, de 29 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 185/2014, de 29 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 230/2015, de 12 de outubro;
- Decreto-Lei n.º 236/2015, de 14 de outubro;

